



3 1761 11701844 0


















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117018440>







HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 1

Fascicule n° 1

Thursday, October 16, 1986 Tuesday, October 21, 1986  
Thursday, October 23, 1986

Le jeudi 16 octobre 1986 Le mardi 21 octobre 1986 Le  
jeudi 23 octobre 1986

Chairman: Aileen Nicholson

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing  
Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent  
des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

CONCERNANT:

Election of the Chairman and the Report of the Auditor  
General of Canada for the fiscal year ended March 31,  
1986

Élection du président et le Rapport du Vérificateur  
général du Canada pour l'exercice financier clos le 31  
mars 1986

INCLUDING:

Y COMPRIS:

Responses to the Tenth, Eleventh and Twelfth Reports  
of the 1st Session, 33rd Parliament.

Réponses aux Dixième, Onzième et Douzième rapports  
de la 1ère session de la 33<sup>ième</sup> législature.

WITNESSES:

TÉMOINS:

(See back cover)

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

**STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS**

*Chairman:* Aideen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

**MEMBERS**

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

**COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS**

*Présidente:* Aideen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

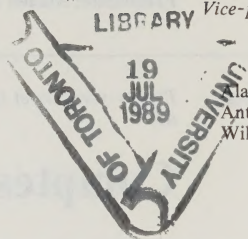
**MEMBRES**

Klan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas





ORDER OF REFERENCE

Wednesday, October 15, 1986

*ORDERED*,—That the following Members do compose the Standing Committee on Public Accounts:

Members

- Guilbault (Drummond)
- Hovdebo
- Nicholson (Trinity)
- Ravis
- Redway
- Rompkey
- Roman
- Tremblay (Québec-Est)—(8)

ATTEST

MICHAEL B. KIRBY

*For the Clerk of the House of Commons*

ORDRE DE RENVOI

Le mercredi 15 octobre 1986

*IL EST ORDONNÉ*,—Que le Comité permanent des comptes publics soit composé des députés dont les noms suivent:

Membres

- Guilbault (Drummond)
- Hovdebo
- Nicholson (Trinity)
- Ravis
- Redway
- Rompkey
- Roman
- Tremblay (Québec-Est)—(8)

ATTESTÉ

*Pour le Greffier de la Chambre des communes*

MICHAEL B. KIRBY

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 16, 1986

(1)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10: 44 o'clock a.m., this day, for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, Hon. William Rompkey, Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

The Clerk of the Committee presided over the election of the Chairman.

Anthony Roman moved, seconded by Marcel R. Tremblay,—That Aideen Nicholson do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Chairman, Aideen Nicholson, took the Chair.

Don Ravis moved, seconded by Anthony Roman,—That Marcel R. Tremblay be elected Vice-Chairman of this Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Bill Rompkey, seconded by Anthony Roman, *it was agreed*,—That, in accordance with decisions of the Board of Internal Economy of June 4 and June 12, 1986, 100 copies of the typewritten transcript (bilingual and edited) of the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence be printed and that the Chairman be empowered to determine the list of recipients of these copies.

On motion of Jean-Guy Guilbault, seconded by Anthony Roman, *it was agreed*,—That the Chairman, Vice-Chairman and two (2) other members do compose the Sub-Committee on Agenda and Procedure.

On motion of Don Ravis, seconded by Anthony Roman, *it was agreed*,—That the Chairman be authorized to hold meetings, to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that three members are present and that both the Government and Official Opposition are represented.

On motion of Anthony Roman, *it was agreed*,—That the following documents be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence:

—Letter from the Deputy Minister of Finance on the Hudson's Bay Oil and Gas Remission Order (See Appendix "PUBL-1");

—Government response to recommendation 15(b) of the Committee's Tenth Report—Public Service Commission (See Appendix "PUBL-2");

—Public Service Commission response to the Tenth Report (See Appendix "PUBL-3");

—Response of the Law Reform Commission to the Committee's Eleventh Report (See Appendix "PUBL-4");

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 16 OCTOBRE 1986

(1)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics tient, aujourd'hui à 10 h 44, sa séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, l'honorable William Rompkey, Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams, T.A. Wileman.

Le greffier du Comité préside l'élection du président.

Anthony Roman, appuyé par Marcel R. Tremblay, propose,—Qu'Aideen Nicholson assume la présidence du présent Comité.

La motion est mise aux voix et adoptée.

La présidente, Aideen Nicholson, occupe le fauteuil.

Don Ravis, appuyé par Anthony Roman, propose,—Que Marcel R. Tremblay soit élu vice-président du présent Comité.

La motion est mise aux voix et adoptée.

Sur motion de Bill Rompkey, appuyée par Anthony Roman, *il est convenu*,—Que d'accord avec les décisions prises par le Bureau de régie interne, les 4 et 12 juin 1986, cent (100) exemplaires de la transcription dactylographiée (bilingue et révisée) des Procès-verbaux et témoignages du Comité soient imprimés, et que la présidente soit chargée d'établir la liste des récipiendaires desdits exemplaires.

Sur motion de Jean-Guy Guilbault, appuyé par Anthony Roman, *il est convenu*,—Que la présidente, le vice-président et deux (2) membres du Comité forment le sous-comité du programme et de la procédure.

Sur motion de Don Ravis, appuyé par Anthony Roman, *il est convenu*,—Que la présidente soit autorisée à tenir des réunions, à recevoir des témoignages et à en permettre l'impression en l'absence du quorum, à condition que trois membres au moins soient présents, et que le gouvernement et l'opposition officielle soient représentés.

Sur motion d'Anthony Roman, *il est convenu*,—Que les documents énumérés ci-après figurent aux Procès-verbaux et témoignages de la journée, à savoir:

—Lettre du sous-ministre des Finances au sujet du Décret de remise—Hudson's Bay Oil and Gas Company (Voir Appendice «PUBL-1»);

—Réponse du gouvernement à la recommandation 15b) du Dixième rapport du Comité—Commission de la Fonction publique (Voir Appendice «PUBL-2»);

—Réponse de la Commission de la Fonction publique consécutive au Dixième rapport (Voir Appendice «PUBL-3»);

—Réponse de la Commission de réforme du droit du Canada consécutive au Onzième rapport du Comité (Voir Appendice «PUBL-4»);

—Government response to the Committee's Twelfth Report—Office of the Auditor General (*See Appendix "PUBL-5"*).

On motion of Don Ravis, *it was agreed*.—That the Committee host a luncheon on Thursday, October 16, 1986 for visiting Members of the Public Accounts Committee of Ireland.

At 10: 52 o'clock a.m. the meeting continued without recording.

*It was agreed*.—That the representatives of the Public Service Commission and the Treasury Board Secretariat appear before the Committee with respect to follow-up to the Committee's Tenth Report of the 1st Session, 33rd Parliament.

*It was agreed*.—That the Chairman correspond with the President of the Treasury Board with respect to the Government response to the Committee's Twelfth Report of the 1st Session, 33rd Parliament.

At 11: 30 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 21, 1986

(2)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 12: 00 o'clock noon, this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present*: Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Other Members present*: Michael Cassidy, Jim Hawkes, Fernand Jourdenais, John Nunziata, John Oostrom.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament*: E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General*: Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada: R.M. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch and D.L. Meyers, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

Kenneth M. Dye made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 1: 18 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 23, 1986

(3)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9: 35 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

—Réponse du gouvernement consécutive au Douzième rapport du Comité—Bureau du Vérificateur général (*Voir Appendice «PUBL-5»*).

Sur motion de Don Ravis, *il est convenu*.—Que le Comité reçoive à déjeuner, le jeudi 16 octobre 1986, les visiteurs du Comité des comptes publics d'Irlande.

A 10 h 52, la réunion se poursuit sans que les délibérations soient enregistrées.

*Il est convenu*.—Que les délégués de la Commission de la Fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor comparaissent devant le Comité au sujet du rapport de suite relatif au Dixième rapport du Comité rédigé à l'issue de la deuxième session de la trente-troisième législature.

*Il est convenu*.—Que le président communique par lettre avec le président du Conseil du Trésor relativement à la réponse du gouvernement consécutive au Douzième rapport du Comité rédigé à l'issue de la première session de la trente-troisième législature.

A 11 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 21 OCTOBRE 1986

(2)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à midi, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents*: Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Autres députés présents*: Michael Cassidy, Jim Hawkes, Fernand Jourdenais, John Nunziata, John Oostrom.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: E.R. Adams, T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général*: Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada: R.M. Dubois, sous-vérificateur général, Direction générale des opérations de vérification: D.L. Meyers, sous-vérificateur général, Direction générale des opérations de vérification.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1986.

Kenneth M. Dye fait une déclaration préliminaire, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

A 13 h 18, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 23 OCTOBRE 1986

(3)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 35, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).



*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Other Members present:* Maurice Foster, John Nunziata.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada: Esther Stern, Principal, Audit Operations Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statement of Kenneth M. Dye was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 10: 56 o'clock a.m. the sitting was suspended until 11: 30 o'clock a.m.

At 11: 35 o'clock a.m. the sitting resumed.

Questioning of the witnesses continued.

At 12: 33 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Autres députés présents:* Maurice Foster, John Nunziata.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams, T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada: Esther Stern, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1986.

La déclaration préliminaire de Kenneth M. Dye est tenue pour lue.

Les témoins répondent aux questions.

À 10 h 56, le Comité interrompt les travaux pour les reprendre à 11 h 30.

À 11 h 35, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire des témoins se poursuit.

À 12 h 33, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, October 16, 1986

• 1044

**The Clerk of the Committee:** Hon. members, the first item of business is to elect a chairman. I am ready to receive motions to that effect.

• 1045

**Mr. Roman:** I would like to nominate Miss Nicholson to be chairman of our committee.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** I second the motion.

**The Clerk:** Are there any other nominations?

It is moved by Mr. Roman, seconded by Mr. Tremblay, that Aideen Nicholson do take the Chair of this committee as chairman.

Motion agreed to.

**The Clerk:** So declared. The motion is carried. Miss Aileen Nicholson is duly elected as chairman of the committee.

**The Chairman:** Thank you very much. I thank the committee for their confidence in me, and I look forward to our continued association.

The next item of business is the election of a vice-chairman.

**Mr. Ravis:** Madam Chairman, we have put together a committee and we have been working very hard this summer to nominate Mr. Marcel Tremblay. I would like to put his name forward.

**The Chairman:** Thank you. Is there a seconder?

**Mr. Roman:** I second the motion.

Motion agreed to.

**The Chairman:** I declare Mr. Tremblay vice-chairman of the committee.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Thank you for your confidence. I will work closely with the chairman.

**Mr. Ravis:** We can take our Tremblay buttons off now, can we?

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Yes.

**The Chairman:** The next item is the printing of committee issues. You will recall that the rules have changed since last year. The motion would be that in accordance with the decisions of the Board of Internal Economy of June 4 and June 12, 1986, 100 copies of the typewritten transcript, bilingual and edited, of the committee's *Minutes of Proceedings and Evidence* be printed, and that the chairman be empowered to determine the list of recipients of these copies.

Is someone willing to move that motion?

**Mr. Roman:** I so move.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 16 octobre 1986

**Le greffier du Comité:** Mesdames et messieurs, l'ordre du jour indique que le Comité doit d'abord élire un président. Je suis prêt à recevoir des motions à cet effet.

**M. Roman:** Je propose que M<sup>me</sup> Nicholson soit présidente du Comité.

**M. Tremblay (Québec-Est):** J'appuie cette motion.

**Le greffier:** Y a-t-il d'autres propositions de candidature?

M. Roman propose, appuyé par M. Tremblay, que Aileen Nicholson assume la présidence du Comité.

La motion est adoptée.

**Le greffier:** Je déclare la motion adoptée. M<sup>me</sup> Aileen Nicholson est dûment élue présidente du Comité.

**La présidente:** Merci beaucoup. Je remercie le Comité pour la confiance qu'il me fait, et je me réjouis à l'avance que nous puissions ainsi continuer à collaborer.

L'ordre du jour indique ensuite l'élection d'un vice-président.

**M. Ravis:** Madame la présidente, après en avoir longuement discuté en comité cet été, nous nous étions enfin entendus sur la personne de M. Marcel Tremblay. Je propose donc qu'il soit notre vice-président.

**La présidente:** Merci. Quelqu'un veut-il appuyer la motion?

**M. Roman:** J'appuie cette motion.

La motion est adoptée.

**La présidente:** Je déclare M. Tremblay vice-président de ce Comité.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci pour la confiance que vous me faites. Mon travail sera un travail de collaboration étroite avec la présidente.

**M. Ravis:** Pouvons-nous maintenant enlever les macarons Tremblay que nous portions?

**M. Tremblay (Québec-Est):** Oui.

**La présidente:** Nous passons maintenant à la question de l'impression des fascicules du Comité. Vous vous souviendrez certainement que, depuis l'an dernier, le règlement a été modifié. Le Comité doit présenter une motion demandant que, conformément aux décisions de la Régie interne du 4 et 12 juin 1986, l'on fasse imprimer en 100 exemplaires, le texte dactylographié, bilingue et corrigé des procès-verbaux et témoignages du Comité, et que la présidente soit autorisée à en arrêter la liste des destinataires.

Quelqu'un est-il disposé à présenter cette motion?

**M. Roman:** Je présente la motion.

[Text]

Motion agreed to.

**Mr. Rompkey:** Madam Chairman, excuse me. I have another meeting, so I have to go; but like MacArthur, I will return.

**The Chairman:** Thank you.

Last year we had four members to form the Subcommittee on Agenda and Procedure. Does somebody wish to move that the chairman and three other members of the committee do compose the Subcommittee on Agenda and Procedure? Normally it would be the vice-chairman and two other members who can be named either as individuals—named by name—or named as representative of parties.

**Mr. Guilbault (Drummond):** It could be the chairman, the vice-chairman and two other members. I will propose this.

**The Chairman:** Moved by Jean-Guy Guilbault, and seconded by Mr. Roman.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you. We will report back to you on that.

The last motion is for authorization to print evidence when a quorum is not present.

The motion would be that the chairman be authorized to hold meetings to receive and authorize the printing of evidence when a quorum is not present provided that . . . The customary motion is that both parties, both the government and the Official Opposition, are represented and that there are three members.

**Mr. Ravis:** That is how it was last year. I agree to leave it the same.

**The Chairman:** Thank you. Provided that three members are present and that both the government and Official Opposition are represented.

Is that acceptable?

**Mr. Ravis:** I so move.

**The Chairman:** Moved by Mr. Ravis and seconded by Mr. Roman.

Motion agreed to.

**The Chairman:** We have a number of responses that have been received in response to various of our reports. I would like a motion that those documents be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

[Translation]

La motion est adoptée.

**M. Rompkey:** Madame la présidente, je vous prie de bien vouloir m'excuser. Je vais être obligé de vous quitter pour me rendre à une autre réunion; mais exactement comme MacArthur, je reviendrai.

**La présidente:** Merci.

Le Sous-comité du programme et de la procédure de l'an dernier était composé de quatre députés. Quelqu'un veut-il présenter une motion afin que le Sous-comité du programme et de la procédure soit composé de la présidente et de trois autres membres du Comité? Normalement, ceux-ci devraient être le vice-président et deux autres députés, que vous pouvez proposer nommément—en citant leur nom, donc—ou tout simplement en qualité de représentant des partis.

**M. Guilbault (Drummond):** Il y aurait donc la présidente, le vice-président, et deux autres membres du Comité. Je propose une motion à cet effet.

**La présidente:** La motion est présentée par M. Jean-Guy Guilbault, appuyée par M. Roman.

La motion est adoptée.

**La présidente:** Merci. Nous vous tiendrons au courant des développements ultérieurs.

La dernière motion portera sur l'autorisation de faire imprimer le fascicule en l'absence de quorum.

La motion proposerait que la présidente soit autorisée à tenir des séances, à recevoir des témoignages et en autoriser l'impression en l'absence d'un quorum pourvu que . . . Traditionnellement l'on exige que les deux partis, de la majorité et de l'opposition officielle, soient représentés et qu'il y ait au moins trois députés.

**M. Ravis:** Comme l'an dernier. Je suis d'accord pour que l'on s'en tienne à cette condition.

**La présidente:** Merci. Pourvu, donc, que trois membres du Comité soient présents, et que les partis de la majorité et de l'Opposition officielle soient représentés.

Cela vous paraît-il acceptable?

**M. Ravis:** Oui.

**La présidente:** Monsieur Ravis, appuyé par M. Roman, présente la motion.

La motion est adoptée.

**La présidente:** Faisant suite à divers rapports du Comité, nous avons ici un certain nombre de réponses, pour lesquelles j'aimerais que l'on présente une motion demandant qu'elle soit jointe aux *Procès-verbaux et témoignages* de la séance d'aujourd'hui.

We have a letter from the Deputy Minister of Finance on the Hudson's Bay Oil and Gas Company Remission Order. There is the government response to recommendation 15(b) of the committee's tenth report on the Public Service Commission. There are the Public Service Commission response to the

Nous avons là une lettre du sous-ministre des Finances sur le décret de remise visant *Hudson's Bay Oil and Gas Company*. La réponse du gouvernement à la recommandation 15(b) du dixième rapport du Comité sur la Commission de la Fonction publique. La réponse de la Commission de la Fonction



## [Texte]

tenth report; the response of the Law Reform Commission to the committee's eleventh report; and the government response to the committee's twelfth report concerning the Office of the Auditor General.

Would someone care to move that those documents be appended to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*? Moved by Mr. Roman, seconded by Mr. Tremblay.

Motion agreed to.

**The Chairman:** Thank you.

One other motion: that the committee host a luncheon on Thursday, October 16, 1986, which is today, for visiting members of the Public Accounts Committee of Ireland. Moved by Mr. Ravis, seconded by Mr. Guilbault.

Motion agreed to.

**The Chairman:** That concludes our motions. I would now suggest that we continue with translation but without a record. We have some matters to review, some responses from various departments to our reports on which the committee needs to decide what further action takes place. I would suggest in the interests of a free discussion that we have this without a record but with translation.

Thursday, October 23, 1986

• 0935

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order.

Today we are commencing consideration of the report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986.

We are pleased to welcome Mr. Kenneth Dye, Auditor General of Canada. The Auditor General's opening statement has been distributed and will be deemed to have been read, so we can go directly to questions from members.

**(Statement by Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada):** Madam Chairman. During the past year your Committee devoted much time and effort to reviewing its own practices and procedures relative to those followed in other jurisdictions—notably the U.K. and the U.S.A. This effort led to your Committee's statement of last May outlining a series of procedures to be adopted to increase the effectiveness of your Committee.

One of these areas concerned planning your proceedings. It entails semi-annual consultation between me and your Committee with a view to establishing a longer term plan of hearings in a manner similar to that followed in the U.K.

I would like to contribute to that process today by briefly discussing the major themes running through my 1986 Report. These themes may provide one basis for selecting and grouping the many issues dealt with in my Report when considering a plan of hearings. I realize there are many factors affecting the selection of a chapter, or audit note or special audit as the

## [Traduction]

publique au dixième rapport; la réponse de la Commission de réforme du droit au onzième rapport du Comité; et la réponse du gouvernement au douzième rapport du Comité touchant le Bureau du vérificateur général.

Quelqu'un veut-il bien proposer que ces documents soient annexés au procès-verbal des délibérations et témoignages d'aujourd'hui? Proposé par M. Roman, appuyé par M. Tremblay.

La motion est adoptée.

**Le président:** Merci.

Motion suivante: Que le Comité reçoive à déjeuner les membres du Comité des comptes publics d'Irlande en visite à Ottawa le jeudi 16 octobre 1986, c'est-à-dire aujourd'hui. Proposé par M. Ravis, appuyé par M. Guilbault.

La motion est adoptée.

**Le président:** Cela règle la question des motions. Je suggère que nous poursuivions maintenant avec l'interprétation mais sans transcription. Nous devons discuter de certaines questions, considérer les réponses reçues de divers ministères à la suite de nos rapports et décider de ce que nous voulons faire à leur sujet. Afin que nous puissions parler plus librement, je suggère que nous fassions cela sans transcription mais avec l'interprétation.

Le jeudi 23 octobre 1986

**La présidente:** La séance est ouverte.

Nous commençons aujourd'hui l'étude du rapport du vérificateur général du Canada sur l'exercice financier terminé le 31 mars 1986.

Nous avons le plaisir d'accueillir le vérificateur général du Canada, M. Kenneth Dye. Sa déclaration liminaire a déjà été distribuée si bien que nous la considérerons comme lue et passerons directement à la période de questions.

**(Déclaration de M. Kenneth Dye, vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, votre Comité a consacré beaucoup de temps et d'efforts l'an dernier pour revoir ses méthodes et procédés en fonction de ceux d'autres pays, notamment le Royaume-Uni et les États-Unis. Or, ses efforts n'ont pas été vains puisque vous annonciez, en mai dernier, l'adoption d'une série de mesures destinées à accroître l'efficacité de vos opérations.

L'une de ces mesures concernait la planification de vos audiences. Elle prévoit une consultation semi-annuelle entre nous afin de planifier les audiences à plus long terme, un peu comme au Royaume-Uni.

C'est dans cette optique que je viens vous entretenir brièvement aujourd'hui des principaux thèmes de mon Rapport de 1986. Vous pourriez peut-être vous fonder sur ceux-ci pour choisir et regrouper les nombreuses questions abordées dans mon Rapport, lorsque vous planifierez vos audiences. Ce ne serait là qu'un point de départ, car je sais très bien que bon

*[Text]*

subject of a hearing, and offer this approach simply as a place to start.

The dominant theme running throughout my 1986 Report can be expressed in the familiar phrase "value for money". I mean value for money in its most obvious sense; the principle that all of us, both elected and appointed, who serve the public, should spend public dollars with the same care and common sense that wise Canadians bring to spending their own dollars, thus giving full value to the taxpayer.

My 1986 Report singles out three major factors that contribute to achieving the objective of value for money or, conversely, work against it. Those factors are: the accountability and motivation of all public servants; the need to clearly define objectives; and, in a very specific context, the management of tax expenditure programs. Each of these factors is clearly illustrated in one or more chapters in this year's annual Report. Let me turn first to the subject of tax expenditures.

In hearings on the Scientific Research Tax Credit your Committee came face to face with one tax expenditure program that had gone off the rails. Your Committee's recommendations to the House on this issue are so pertinent that I have reprinted them as part of Chapter 1 in this year's Report.

Chapter 4 of this Report is a detailed review of the issues involved when government chooses to employ the tax system as an instrument to pursue policy objectives. The importance of these issues is self-evident when one considers the magnitude of tax expenditures at some 28 billion dollars in 1985.

The bottom line of our assessment of tax expenditures can be summed up as "risk". At stake are the integrity, fairness and credibility of our tax system.

Until such time as the failure of control and accountability in the use of tax expenditures resulting from the factors outlined in Chapter 4 is rectified, the potential for another case like the SRTC continues to exist. In my view this latent lack of control may well represent one of the most serious voids in parliamentary control over the public purse in Canadian history. I think it deserves your attention.

At a time when tax reform is very much on the minds of many Canadians your Committee may wish to look into the serious issues raised in Chapter 4 and, more particularly, into the role played by parliamentarians as ultimate guardians of taxpayer dollars. While tax expenditures stand alone as an issue, they could be considered in conjunction with the implications of the type of annual financial report proposed in our FGRS Study to improve parliamentary control in this important area.

*[Translation]*

nombre de facteurs influent sur la sélection d'un chapitre, d'une note de vérification ou d'une vérification spéciale aux fins d'une audience.

Le thème dominant abordé dans mon Rapport de 1986 consiste en «l'optimisation des ressources», dans son sens le plus évident, c'est-à-dire que nous tous, représentants de l'Etat nommés ou élus, qui desservons le grand public, devrions dépenser les deniers publics de façon aussi judicieuse que l'ensemble des Canadiens lorsqu'ils dépensent leur propre argent; autrement dit, nous devrions faire en sorte que les contribuables en aient pour leur argent.

Je souligne trois grands facteurs qui contribuent à atteindre l'objectif de l'optimisation des ressources ou, inversement, qui l'entravent. Il s'agit de l'obligation de rendre compte des responsabilités et de la motivation de tous les fonctionnaires; de la nécessité de définir clairement les objectifs; et, dans un contexte très précis, de la gestion des programmes de dépenses fiscales. Chacun de ces facteurs est clairement illustré dans un ou plusieurs chapitres de mon Rapport. Commençons par les dépenses fiscales.

Lors des audiences à propos du crédit d'impôt pour la recherche scientifique, votre comité a pu constater que ce programme de dépenses fiscales avait complètement déraillé. Les recommandations que vous avez formulées à la Chambre des communes sur cette question sont tellement pertinentes que j'ai jugé bon de les inclure dans le premier chapitre de mon Rapport.

Le chapitre 4 de mon Rapport consiste en une revue détaillée des questions en cause lorsque le gouvernement choisit de se servir du régime fiscal pour essayer d'atteindre ses objectifs de politique. Pour bien comprendre l'importance de ces questions, il suffit de savoir que l'ampleur des dépenses fiscales a atteint quelque 28 milliards de dollars en 1985.

Il ressort de notre évaluation de l'utilisation des dépenses fiscales que celle-ci présente des «risques»; en effet, l'intégrité, l'équité et la crédibilité de notre régime fiscal sont en jeu.

D'ici à ce que l'on ait remédié à l'absence de contrôle et de l'obligation de rendre compte des responsabilités en ce qui concerne l'utilisation des dépenses fiscales qui découlent des facteurs énoncés au chapitre 4, nous pourrions nous retrouver dans une situation semblable à celle qu'a amenée le crédit d'impôt pour la recherche scientifique (CIRS). À mon avis, cette absence latente de contrôle pourrait bien constituer l'une des carences les plus graves en ce qui concerne le contrôle par le Parlement des deniers publics dans toute l'histoire du Canada. J'estime donc que la question mérite votre attention.

Comme bon nombre de Canadiens souhaitent une réforme fiscale, votre comité désirerait peut-être examiner les graves questions soulevées au chapitre 4, et plus précisément, le rôle des parlementaires en tant qu'ultimes protecteurs des deniers publics. Bien que les dépenses fiscales soient une question distincte, elles pourraient être étudiées conjointement avec les conséquences du modèle de rapport financier annuel proposé dans notre Etude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, en vue d'améliorer le contrôle parlementaire exercé dans ce domaine.

*[Texte]*

Another theme in my Report that also involves the achievement of value for money is the need for clearly stated objectives. Where program objectives are confusing or unclear it becomes difficult, if not impossible, for Parliament to ascertain whether there has been appropriate care given to achieving value for money in specific expenditures. My 1986 Report contains several examples of the need to clearly define objectives that your Committee might wish to consider reviewing as a group.

The most pertinent examples are the Capital Projects section of Chapter 14 describing the Guy Favreau Complex in Montreal, Chapter 6 describing the Canada Employment and Immigration Commission and Chapter 7 on Correctional Service of Canada. Each of the examples illustrates the overriding of program needs by other objectives.

The capital projects section of Chapter 14 describes how the Guy Favreau Complex in downtown Montreal is a case study in changed and changing objectives. Largely because of the tension between the original need for office space for federal employees in downtown Montreal and other more overtly political objectives, the whole process of design, planning, project definition, options analysis and so on emerges as a nightmare of escalating costs and misleading information going to Members of Parliament.

Chapter 6, which concerns the Canada Employment and Immigration Commission, discusses the confusing objectives exemplified by the Employment Creation Grants and Contributions program set up in 1982. We point out that the eligibility criteria for job creation projects were too broad and that hardly any safeguards were provided to ensure that the program would achieve its primary objective. Ministers and Members of Parliament played the dominant role in the process of selecting projects. Further, we point out that some 96% of the funds were distributed in the form of grants, which are not subject to monitoring and audit—a direct exception to the preferred policies of Treasury Board.

Our comprehensive audit of the Correctional Service of Canada, reported in Chapter 7, reveals that in order to provide economic benefits such as increased employment in a depressed area, CSC was required to build institutions at certain locations. To meet these and associated requirements, CSC had to build at a security level higher than one for which a program need existed. We report that these decisions will result in additional costs of some \$49 million and that there could be an adverse effect on the achievement of CSC's program objective of preparing inmates for their return to the community.

A third factor critical to the achievement of value for money appearing as a theme in my Report concerns the matter of the

*[Traduction]*

Un autre thème de mon Rapport souligne le fait que l'établissement d'objectifs clairs et précis est une autre façon d'assurer l'optimisation des ressources. En effet, lorsque les objectifs de programme sont imprécis, il est difficile, voire impossible, pour le Parlement de déterminer si on a suffisamment tenu compte de l'optimisation des ressources avant d'engager des dépenses précises. Vous trouverez dans mon Rapport de 1986 nombre d'exemples qui démontrent la nécessité de fixer des objectifs précis et sur lesquels vous aimeriez peut-être vous pencher en groupe.

Parmi les plus pertinents, je tiens à souligner la section du chapitre 14 consacrée aux projets d'immobilisations et, plus précisément, au Complexe Guy Favreau à Montréal; le chapitre 6 sur la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le chapitre 7 qui traite du Service correctionnel du Canada. Chacun de ces exemples montre bien que d'autres objectifs l'ont emporté sur les besoins du programme.

La section du chapitre 14 réservée aux projets d'immobilisations décrit comment le Complexe Guy Favreau, situé au centre-ville de Montréal, est devenu une étude de cas tellement les objectifs ont été modifiés puis remodifiés. Le processus global de conception, planification, définition de projet, analyse des options a donné lieu à une escalade cauchemardesque des coûts, ainsi qu'à un acheminement d'information erronée aux députés, surtout en raison d'une tension entre la nécessité d'espaces de bureaux et l'objectif ultérieur, nettement plus politique.

Quant à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (chapitre 6), des objectifs imprécis ont été fixés dans le cas du programme des subventions et contributions pour la création d'emplois, mis sur pied en 1982. D'une part, les critères d'admissibilité aux projets de création d'emplois étaient trop généraux et, d'autre part, il n'existait à toutes fins pratiques aucun contrôle permettant de veiller à ce que le programme atteigne son objectif premier. Ce sont les ministres et autres parlementaires qui jouaient un rôle prépondérant dans le processus de sélection des projets. Par ailleurs, nous soulignons le fait que quelque 96 p. 100 des fonds ont été distribués sous forme de subventions, qui ne sont assujetties à aucun contrôle ni à aucune vérification. Cette façon de procéder constituait une exception directe aux politiques que le Conseil du Trésor prônait.

Lors de notre vérification intégrée du Service correctionnel du Canada (chapitre 7), nous avons constaté que, pour conférer des avantages économiques comme un accroissement de l'emploi dans une région défavorisée, le SCC se voyait contraint de construire des pénitenciers à certains endroits précis. Pour respecter cette exigence et d'autres qui y étaient reliées, le SCC a dû construire des établissements de niveau de sécurité supérieur à celui requis pour les besoins de ces programmes. Nous signalons que cette décision engendrera des coûts supplémentaires de quelque 49 millions de dollars et qu'il se pourrait qu'elle ait une incidence néfaste sur l'objectif du programme du SCC qui consiste à préparer la réinsertion des détenus dans la société.

Le troisième facteur essentiel pour en arriver à l'optimisation des ressources réside dans l'obligation pour les fonction-



*[Text]*

accountability and motivation of public servants. These are necessary ingredients to encouraging public servants to respect a new corporate culture of saving rather than spending. Unless and until improving the management of resources is viewed as a priority throughout government, neither will the incentive exist nor will the necessary machinery be put in place to ensure that programs are delivered at minimum cost.

As one example, the inability of the Canadian Broadcasting Corporation to maintain proper books of account in 1985-86, outlined in Chapter 3, shows how important accountability relationships among senior management, the Board of Directors, the Minister, Government and Parliament are endangered when such a situation occurs.

In another example of accountability problems, our comprehensive audit of the Department of Veterans Affairs, reported in Chapter 13, led us to the view that there are serious weaknesses in basic internal controls, and that insufficient emphasis and attention appeared to have been given to the financial implications of decisions. Financial management information, though voluminous, is not regarded by managers as useful or reliable.

Accountability, however, has two dimensions. The Government and its servants must be accountable to Canadian taxpayers for the prudent expenditure of public money. It also has a more specific obligation to ensure that those segments of the population that are, by statute, to be served by the Government are properly and correctly served. Two examples of this obligation from this year's Report concern the Department of Insurance (Chapter 12) and the Department of Indian Affairs and Northern Development (Chapter 11).

The Department of Insurance is responsible for supervising federally registered employee pension plans, excluding the government's pension plans. The Department supervises some 750 plans covering 600,000 individuals. Our audit reveals that the potential exists for these pension plans to be affected by problems similar to those that contributed to the recent failures of banks and other financial institutions in Canada. This is an area where, in its accountability to individuals, the Government needs to exercise greater vigilance.

The Department of Indian Affairs and Northern Development has statutory responsibilities including administering reserve lands, band funds and the estates of certain individual Indians. Our audit raises important questions as to how well the Department has fulfilled its obligation. I have previously brought to the attention of the House of Commons that, in at least one area of this concern, the Crown may face substantial potential liabilities.

*[Translation]*

naires de rendre compte de leurs activités et dans leur motivation. Certains facteurs sont essentiels pour faire en sorte que les fonctionnaires adoptent une nouvelle culture institutionnelle qui soit axée sur l'épargne plutôt que sur la dépense. Tant que l'amélioration de la gestion des ressources ne sera pas considérée comme une priorité au sein de l'administration fédérale, aucune mesure d'encouragement ne sera prise pour s'assurer qu'on réalise les programmes à un coût minimal.

Citons, à titre d'exemple, l'incapacité de la Société Radio-Canada, à tenir des registres comptables appropriés, en 1985-1986. Le chapitre 3 du Rapport explique cette situation et montre à quel point elle compromet, lorsqu'elle se présente, les liens de responsabilité entre la haute direction, le conseil d'administration, le ministre, le gouvernement et le Parlement.

Le ministère des Affaires des anciens combattants est un autre exemple de problèmes reliés à l'obligation de rendre compte des activités. En effet, notre vérification intégrée de ce ministère (chapitre 13) nous a permis de relever certaines faiblesses importantes en matière de contrôle interne et nous avons constaté que l'on n'avait pas accordé suffisamment d'importance et d'attention aux répercussions financières de certaines décisions. Les gestionnaires considèrent que les nombreuses données sur la gestion financière, bien que celles-ci soient volumineuses, sont inutiles ou peu fiables.

Cependant, l'obligation de rendre compte des activités comporte deux volets. D'une part, le gouvernement et ses fonctionnaires doivent rendre compte de leurs activités aux contribuables canadiens de l'utilisation judicieuse des deniers publics. D'autre part, cela crée pour le gouvernement une obligation plus précise de desservir correctement ces éléments de la population qui ont un droit statutaire de l'être. À titre d'exemples, mon Rapport cite le cas du Département des assurances (chapitre 12) et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (chapitre 11).

Le Département des assurances est responsable de la surveillance des régimes enregistrés de pension en vertu d'une loi fédérale, à l'exception des régimes de pension du gouvernement. Le Département exerce une surveillance sur quelque 750 régimes qui englobent 600,000 personnes. Notre vérification démontre que ces régimes de pension risquaient d'être touchés par des problèmes semblables à ceux qui ont contribué aux récentes faillites de banques et autres institutions financières du Canada. Il s'agit d'un secteur où, pour s'acquitter de son obligation de rendre compte des activités aux contribuables canadiens, le gouvernement doit exercer une plus grande vigilance.

Quant au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, il est tenu par la loi d'assumer certaines responsabilités, notamment l'administration de terres sur des réserves indiennes, celle de fonds de bandes indiennes et la succession de certains Indiens. Notre vérification soulève des questions importantes sur la mesure dans laquelle le ministère s'est acquitté de ses obligations. J'ai déjà signalé à la Chambre des communes que dans au moins un des points dont il est question, la Couronne risque de faire face à des obligations financières importantes.



## [Texte]

The examples I have been noting also raise a number of issues that are unique to the organizations involved. However, the importance of the common thread—accountability—suggests that grouping these organizations together in your plan of hearings might be useful.

Improved accountability systems, reorganization of structures, and even cost-cutting mechanisms are all very good. But management is more than a matter of better processes. Management means producing results. In my view a major factor hampering the productivity of public service managers is the mixed messages they receive.

Our examination of year-end spending, reported in Chapter 5, stresses the point that the concept of lapsing funds “encourages managers to withhold a portion of discretionary expenditures until late in the fiscal year to retain enough flexibility to deal with unexpected events or needs.” However, this lapsing of funds policy also encourages managers to spend funds to avoid being “penalized” by having budgets cut or for other reasons. Put another way, the budgetary process has been sending the signal to spend rather than save.

In effect, the problem is not that public servants have been under-motivated—rather, the system has been sending the wrong signals. We note that in early 1986 Government began to address the need to change the signals that flow to public service managers. The promised details of the incentives designed to affect this change from “spending” to “saving” have yet to be announced. However, in principle, I strongly support the approach.

I would be remiss if I did not point out that my 1986 Report contains some good news. For example, in Chapter 1, I have given positive recognition to a variety of initiatives currently being undertaken by the OCG, Treasury Board and the Privy Council Office.

I have also made several references to the Federal Government Reporting Study (FGRS) carried out by my Office and the United States General Accounting Office. Clear financial statements are a fundamental element in achieving greater accountability and improved value for money. The continuing support and interest of your Committee are essential to bringing about the needed changes.

Another example of good news can be found in Chapter 15 of my Report which deals with our follow-up to previous audits. For 7 of the 8 chapters followed up we report positive and encouraging results. Our assessments of corrective action make reference to “serious efforts”, “high priority” and “strong and direct action” in dealing with the problems identified in earlier audits. This is indeed encouraging.

## [Traduction]

Les exemples dont j'ai parlé ont également permis de soulever un certain nombre de questions propres aux organisations concernées. Cependant, l'importance du dénominateur commun—l'obligation de rendre compte des activités—laisse entendre que le regroupement de ces organisations dans votre plan d'audiences pourrait être utile.

L'amélioration des systèmes d'obligation de rendre compte des activités, la réorganisation des structures et même les mesures de réduction des coûts sont toutes des mesures efficaces. Néanmoins, gérer est plus qu'une affaire d'amélioration des processus; gérer, c'est donner des résultats. À mon avis, l'un des principaux facteurs qui entravent la productivité des gestionnaires de la fonction publique réside dans les messages incompatibles qu'ils reçoivent.

Notre examen des dépenses de fin d'exercice, dont il est question au chapitre 5, met l'accent sur le fait que le concept d'annulation de fonds «encourage les gestionnaires à réserver une partie des dépenses discrétionnaires pour la fin de l'exercice afin de conserver suffisamment de flexibilité pour combler les besoins imprévus ou régler les cas inattendus». Cependant, cette politique d'annulation des fonds encourage également les gestionnaires à dépenser les fonds qui leur sont accordés afin d'éviter d'être «pénalisés» par le biais d'une réduction de leurs budgets ou pour d'autres raisons. Autrement dit, le processus budgétaire émet le signal de dépenser plutôt que d'économiser.

En fait, ce n'est pas que les fonctionnaires ne soient pas incités à l'épargne; c'est plutôt que le système transmet le mauvais message. Au début de 1986, le gouvernement a commencé à se rendre compte qu'il fallait modifier les messages transmis aux gestionnaires de la fonction publique. Les détails promis des mesures destinées à accélérer ce changement de la «dépense» à «l'épargne» n'étaient pas encore connus. D'ores et déjà, elles ont tout mon appui.

Il serait impardonnable de ma part de ne pas signaler les quelques bonnes nouvelles dont fait état mon Rapport de 1986. Par exemple, le chapitre 1 souligne quelques initiatives louables entreprises par le BCG, le Conseil du Trésor et le Bureau du Conseil privé.

Il est également question de l'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux, effectuée conjointement par mon Bureau et par le *General Accounting Office* des États-Unis. La préparation d'états financiers clairs et précis constitue un élément essentiel pour en arriver à un accroissement de l'obligation de rendre compte des activités et l'optimisation des ressources. Le soutien et l'intérêt de votre comité sont essentiels pour apporter les modifications requises.

Le chapitre 15 traite lui aussi d'un élément positif, c'est-à-dire le suivi assuré à l'égard des vérifications antérieures. Dans les cas de 7 chapitres sur 8 qui ont fait l'objet d'un suivi, nous signalons des résultats positifs et encourageants. Dans notre évaluation des mesures correctives qui ont été prises, nous parlons d'efforts déployés, de priorité accordée et de mesures énergiques et directes prises dans le but de régler les problèmes décelés au cours de vérifications antérieures. Ce sont là des résultats nettement encourageants.

*[Text]*

In the remaining case, National Museums of Canada, we report that, while some progress has been made, important problems still exist. Since these problems involve issues on which this Office has previously made recommendations to NMC, you may wish to inquire of the Corporation the reasons for lack of progress.

Most of the issues I have referred to here are among those that I have highlighted in Chapter 1 of my Report—"Matters of Special Importance and Interest".

However, in giving them emphasis again here and in suggesting that these specific issues may be helpful to your Committee in establishing your plans for hearings, I would not wish to downgrade the importance of many other issues raised in the individual chapters of the Report.

I would hope that the earlier date on which we have managed to prepare and table the Report will allow all the major issues to receive the timely attention of your Committee between now and, say, next spring.

And it goes without saying that I and the staff of my Office will be anxious to assist the Committee in every way possible.

**The Chairman:** Mr. Redway.

**Mr. Redway:** I think I will pass for the moment, Madam Chairman.

**The Chairman:** Before I go to Mr. Foster, who is not a regular member of the committee, are there other members of the committee who are ready with questions? No.

Mr. Foster.

**Mr. Foster:** I would be glad to start off, Madam Chairman, even though I am just replacing Mr. Rompkey, the regular member of the committee.

With regard to the correctional institutions question, just to reconfirm your statements, Mr. Dye, the projections are that there will be some 700 surplus cell spaces in the Province of Quebec by the year 1990-91. Is that the information that you are presenting to Parliament?

**Mr. Dye:** Madam Chair, perhaps the committee could follow with me as I read from the table, just above paragraph 7.52, and I think that might answer Mr. Foster's question.

Was the question with respect to protective custody, or all cells, Mr. Foster?

**Mr. Foster:** I thought we were talking about the maximum security.

**Mr. Dye:** Let me just start with the nature of jails. When the corrections people build a jail, they build virtually the same structure for a maximum security and a protective custody.

Perhaps you could take a look at that table of capacity versus forecast, just above paragraph 7.52, and add together the cells in maximum and in protective custody.

*[Translation]*

Dans le cas des Musées nationaux du Canada, toutefois, certains progrès ont été réalisés, mais des problèmes importants persistent. Comme ces problèmes concernent des questions pour lesquelles le Bureau a déjà formulé des recommandations aux Musées nationaux, vous désireriez peut-être vous adresser directement à cette Corporation pour connaître les raisons de l'absence de progrès.

La plupart des questions dont je viens de parler sont soulignées au chapitre 1 de mon Rapport intitulé «Questions d'une importance et d'un intérêt particuliers».

Cependant, en mettant l'accent sur ces questions précises et en indiquant qu'elles peuvent être utiles à votre comité pour planifier ses audiences, je ne veux pas amoindrir l'importance de nombreuses autres questions soulevées dans chacun des autres chapitres de mon Rapport.

J'espère que le fait de déposer mon Rapport plus tôt fera en sorte que les grandes questions reçoivent en temps opportun l'attention de la part de votre comité dès maintenant et ce, jusqu'au printemps prochain.

Il va sans dire que le personnel de mon Bureau et moi-même sommes à l'entière disposition du Comité.

**La présidente:** Monsieur Redway.

**M. Redway:** Je passe, pour le moment, madame la présidente.

**La présidente:** Avant de donner la parole à M. Foster qui n'est pas un membre régulier du Comité, j'aimerais savoir si d'autres membres du Comité sont prêts à interroger le vérificateur général? Non.

Monsieur Foster.

**M. Foster:** Je me ferai un plaisir de commencer, madame la présidente, même si je ne fais que remplacer M. Rompkey au Comité.

Pourriez-vous simplement me confirmer, monsieur Dye, que vous avez déclaré à propos des prisons que d'après les projections, il y aura quelque 700 places de cellules excédentaires au Québec d'ici à l'année 1990-1991. Est-ce bien là le renseignement que vous présentez au Parlement?

**M. Dye:** Madame la présidente, peut-être que le Comité pourrait suivre sur le tableau que je vais lire, juste au-dessus du paragraphe 7.52, parce que je pense que M. Foster trouvera là réponse à sa question.

La question porte-t-elle sur l'isolement protecteur ou sur toutes les cellules, monsieur Foster?

**M. Foster:** Je pensais qu'il s'agissait de sécurité maximale.

**M. Dye:** Permettez-moi de préciser certaines choses sur la nature des prisons. Lorsque les responsables des services correctionnels construisent une prison, c'est pratiquement la même structure, qu'il s'agisse de sécurité maximale ou d'isolement protecteur.

Il s'agirait peut-être de comparer le tableau avec les prévisions, juste au-dessus du paragraphe 7.52, et additionner

[Texte]

I think your question was particularly with respect to Quebec. You will see in this table that there was a surplus of 30. Now, that 30 represents putting in the 250 cells at Port-Cartier, but does not include the 188 cells at Laval.

Now, Laval was to be closed; however, I think there is some discussion as to whether it will be closed now. I am not just certain at the moment whether they have decided to continue it.

So we have a total of 30 protective custody plus 381 maximum. They are virtually the same style of construction. Then, you have a shortage in the medium of 486 in the province of Quebec.

**Mr. Foster:** So are you saying that the composite of all this is that there will be an excess of the maximum security cells by the year 1991 of the order of 700 cells?

**Mr. Dye:** Do you mean in the Province of Quebec only, or across the country?

**Mr. Foster:** From the information I have, I understood that it was just in Quebec alone.

**Mr. Dye:** If you look at this table, you will see that we have the Province of Quebec there. It is a protective custody,—30 cells surplus in 1992, I think it is.

**Mr. Foster:** Yes.

**Mr. Dye:** There are 381 surplus in the maximum and 486 shortage in the medium, and when you read the 30 plus the 381, which you can combine together because the construction costs and style are the same, you then have—there you have 411, but it does not include the 188 in Laval.

• 0940

This is not including the possibility of keeping open the 188 cells in Laval, which could be further surplus. I think the 700 you might be referring to, Mr. Foster, are the national totals as opposed to the Quebec totals.

**Mr. Foster:** I see. Is the operation of the prison system to move prisoners or to incarcerate them across provincial boundaries and so on as far as federal prisons are concerned?

**Mr. Dye:** My understanding of the corrections policy is to keep the prisoners as close to their relatives and loved ones as possible.

**Mr. Foster:** Yes.

**Mr. Dye:** I think you may find transborder transfers, but the prison may be closer because it is closer to that end of the province.

**Mr. Foster:** What evidence did you have that this decision was made by the Prime Minister's Office—or do you have any evidence that it was made by the Prime Minister's Office—without the authorization of the Treasury Board? I recall the information that was made public was that this decision was

[Traduction]

les cellules prévues pour la sécurité maximale et celles de l'isolement protecteur.

Si j'ai bien compris, votre question portait essentiellement sur le Québec. Vous verrez à ce tableau qu'il y a un surplus de 30. Ce surplus tient compte des 250 cellules de Port-Cartier et non pas des 188 cellules de Laval.

Or on devait fermer Laval, mais il semble maintenant que ce ne soit plus aussi certain. Je ne sais pas exactement où l'on en est aujourd'hui.

Il y a donc un total de 30 cellules d'isolement protecteur, plus 381 cellules de sécurité maximale. Par contre, il y a un manque de 486 cellules de sécurité moyenne au Québec.

**Mr. Foster:** Cela veut dire que, tous ces chiffres combinés, il y aura un surplus de cellules de sécurité maximale de l'ordre de 700 d'ici à l'an 1991?

**Mr. Dye:** Considérez-vous le Québec seulement ou l'ensemble du pays?

**Mr. Foster:** D'après les renseignements que j'ai pu obtenir, je pensais que cela ne s'appliquait qu'au Québec.

**Mr. Dye:** Si vous voulez bien regarder ce tableau, vous verrez que nous avons une colonne pour le Québec. Pour l'isolement protecteur, il y a un surplus de 30 cellules en 1992, si je ne m'abuse.

**Mr. Foster:** En effet.

**Mr. Dye:** Il y a un surplus de 381 cellules de sécurité maximale et un manque de 486 cellules de sécurité moyenne et si vous considérez 30 plus 381, que l'on peut en effet combiner parce que les frais de construction et le style ne varient pas, cela vous donne 411, mais cela ne comprend pas les 188 cellules de Laval.

Cela ne comprend pas les 188 cellules qui ne seront peut-être pas fermées à Laval et qui s'ajouteraient au surplus. Les 700 dont vous parlez représentent peut-être le total national plutôt que le total au Québec.

**Mr. Foster:** Bien. Pour ce qui est des prisons provinciales, la politique du Service correctionnel est-elle de déplacer les prisonniers ou de les incarcérer dans d'autres provinces?

**Mr. Dye:** Je crois que la politique est au contraire de garder les prisonniers aussi près que possible de leur famille.

**Mr. Foster:** Bien.

**Mr. Dye:** Il y a peut-être certains prisonniers qui sont incarcérés dans une autre province, mais c'est peut-être parce que la prison est plus près que celle de la province même.

**Mr. Foster:** Quelle preuve avez-vous, si vous en avez, que cette décision a été prise par le cabinet du premier ministre, sans l'autorisation du Conseil du Trésor? Je me souviens que l'on avait dit que la décision de construire la prison à Port-



*[Text]*

made and Treasury Board approval came several weeks after the decision to move it from Drummondville to Port-Cartier.

**Mr. Dye:** We have no audit evidence in our files, nor did we see any, that there was an intervention from anybody outside the corrections department. There are no messages, signals, pieces of written evidence on anybody's file that we happened to review that indicated interference by someone outside corrections.

It is true that the decision was announced from the Prime Minister's Office in advance of the review by the Treasury Board, and the review by the Treasury Board, in our view, unfortunately did not contain the most relevant and recent forecasts. It is our understanding that when Ministers of the Treasury Board made their decision they were not possessed of the information that there would be a surplus in Quebec. We believe they should have been told in order to make a decision with regard to economy.

**Mr. Foster:** I assume you think this decision was made by divine inspiration in the penitentiary service, or how do you think it occurred? It is a fairly major decision to spend \$41 million extra.

**Mr. Dye:** My impression is that information was conveyed to the department that they should change from one location to another. We are aware that there is a representative from the Prime Minister's Office on the construction task force. That is quite unusual.

**Mr. Foster:** Do you stand by your recommendation that there is not a need for this prison?

**Mr. Dye:** Yes. Based on the information we have, we think there is a surplus of that style of prison and a shortage of the less-expensive style of medium-security prisons. In both the province of Quebec and across all the land we need medium properties. So my impression is it is the wrong type of prison in a poor location for prisons to carry out stated prison policies.

**Mr. Foster:** In the statement by the Solicitor General he said in the House that there is a need for protective-custody prison cells in the province of Quebec. This is not disputed. I take it from what you are saying that you are disputing this.

**Mr. Dye:** My information is that there is a surplus of that particular type of cell, and I have had an opportunity to discuss the Minister's statement because media people were trying to determine whether or not I stood by our information. I did not read and I did not hear all the discussion in Question Period so I am not possessed of all his side of what he said. However, I am prepared to stand by the information in our report. As far as I know, it is a faithful reflection of our audit work and it has the agreement of the authorities in the corrections department.

*[Translation]*

Cartier plutôt qu'à Drummondville avait été prise plusieurs semaines avant l'approbation du Conseil du Trésor.

**M. Dye:** Nous n'avons pas d'élément de vérification à cet effet, et rien ne nous permet de dire que qui que ce soit d'extérieur au Service correctionnel soit intervenu. Il n'existe aucun message, signe ou indication écrite dans les dossiers que nous avons examinés indiquant qu'il y a eu une ingérence extérieure.

Il est vrai que la décision a été annoncée par le cabinet du premier ministre avant qu'elle n'ait été examinée par le Conseil du Trésor et que nous estimons que malheureusement l'étude du Conseil du Trésor ne contient pas les prévisions les plus pertinentes et les plus récentes. Nous croyons que lorsque les ministres du Conseil du Trésor ont pris leur décision, ils n'avaient pas été informés qu'il y aurait un surplus au Québec. Nous estimons qu'on aurait dû leur dire afin qu'ils considèrent le caractère économique d'une telle décision.

**M. Foster:** Je suppose que vous pensez que la décision a été le fruit de l'inspiration divine au service pénitentiaire? Qu'en pensez-vous? C'est tout de même une grosse décision que celle qui entraîne une dépense de 41 millions de dollars supplémentaires.

**M. Dye:** J'ai l'impression que l'on a fait savoir au ministère qu'il devrait construire à Port-Cartier plutôt qu'à Drummondville. Nous savons qu'il y a un représentant du cabinet du premier ministre au sein du groupe d'étude chargé de la construction. C'est tout à fait inhabituel.

**M. Foster:** Vous affirmez donc que cette prison n'est pas nécessaire?

**M. Dye:** Oui. D'après les renseignements à notre disposition, nous estimons qu'il y a déjà un surplus de prisons de ce style, alors qu'il y a un manque de prisons moins coûteuses à sécurité moyenne. Qu'il s'agisse du Québec ou du reste du pays, nous manquons d'installations à sécurité moyenne. J'estime donc que ce n'est pas le type de prison nécessaire ni le lieu voulu pour satisfaire aux exigences de la politique des Services correctionnels.

**M. Foster:** Dans sa déclaration, le solliciteur général a indiqué à la Chambre des communes qu'il y avait un besoin de cellules d'isolement protecteur au Québec, que c'était indiscutable. Or j'ai bien l'impression que vous le discutez.

**M. Dye:** D'après mes renseignements, il y a en effet un surplus de cellules de ce type, et j'ai pu discuter de la déclaration du ministre parce que les représentants des médias m'ont demandé si je considérais toujours que nos renseignements étaient exacts. Je n'ai pas lu ni entendu toute la discussion qui a eu lieu à la période des questions si bien que je ne sais pas exactement tout ce qui a été dit. Toutefois, je confirme les renseignements que nous donnons dans notre rapport. À ma connaissance, cela reflète fidèlement notre travail de vérification et cela a été accepté par les autorités du ministère.



[Texte]

• 0945

[Traduction]

**Mr. Foster:** So essentially we have a \$41 million boondoggle or prison that probably will not be used because of the remote location of it.

**Mr. Dye:** Madam Chair, it is possible to use it. If it is used, there will be other surplus cells elsewhere in the system. The prison can be filled with prisoners from other locations.

**Mr. Foster:** As I recall, your figures were \$11 million in additional costs and \$30 million in additional operation costs. That \$30 million in additional operation costs does not take into account... I assume that is for additional costs of transporting professional people such as doctors, psychiatrists and consultants and the transporting of material and equipment and so on.

Does it take into account personal costs? For instance, I understand that for a person, supposedly a parent or wife or something of a prisoner, the cost of a bus from Montreal, which is the most populated centre in Quebec, to Port-Cartier is something like \$210 for a bus ticket—that is return, of course—and that the travelling time is something like 25 or 26 hours by bus. Those additional personal or human costs were not taken into account in this \$30 million additional cost. Is that correct?

**Mr. Dye:** Madam Chair, that estimate we made of \$3 million is a soft number because it is an estimate. It could be as low as \$2 million; it could be as high as \$12 million, but \$12 million seems to be the statistical best number to present as a number to remember—

**Mr. Foster:** That is capital cost.

**Mr. Dye:** No, we are talking now about the \$3 million. In order to make that kind of estimate, there are all kinds of factors you could wrap into it, but we have excluded the cost of loved ones and so on travelling to and fro. We have pointed out that the Correction policy is to prepare inmates for transfer back into an open society as law-abiding citizens, and that is difficult to do in remote locations.

**Mr. Foster:** Mr. de Cotret said in the House that all normal tendering procedures had been followed. It was my understanding from your report that in fact all normal tendering procedures had been circumvented, that the thing had been done on an emergency basis, that it has to be completed by September 1988. Can you tell us by what authority the government moved ahead without the normal tendering procedures?

**Mr. Dye:** It is my understanding, Madam Chair, that the government used a priority method to move this process through faster than they would normally do. They used a non-conventional approach to speed up the process. It is my understanding that in doing so they used a sole-source contract with the previous project manager and they went through a hurry-up approach by using plans of the Donnacona project, slightly modified for the land contours and so on, to proceed over to Port-Cartier. I do understand that the major contract,

**M. Foster:** Donc, essentiellement, nous avons-là un bâtiment inutile de 41 millions de dollars ou une prison qui ne sera probablement pas utilisée tellement elle est éloignée.

**M. Dye:** Madame la présidente, il est possible de l'utiliser. Si elle l'est, il y aura d'autres cellules en surplus ailleurs. La prison peut être remplie de prisonniers venus d'ailleurs.

**M. Foster:** Si je ne m'abuse, vous avez parlé de 11 millions de dollars de frais supplémentaires et de 30 millions de dollars de frais d'exploitation supplémentaires. Ces 30 millions de dollars ne tiennent pas compte... Je suppose qu'il s'agit des frais de transport de médecins, psychiatres et conseillers ainsi que le transport de matériel, d'équipement etc.

Cela tient-il compte des frais personnels? Par exemple, pour quelqu'un comme la femme ou un autre membre de la famille d'un prisonnier, les frais d'autobus à partir de Montréal, qui est le centre le plus peuplé au Québec, s'élèveraient à quelque chose comme 210\$ pour un aller-retour à Port-Cartier, qui représenterait de 25 à 26 heures de trajet. Ces frais personnels ou humains supplémentaires ne sont vraisemblablement pas calculés dans les 30 millions de dollars de frais supplémentaires. N'est-ce-pas?

**M. Dye:** Madame la présidente, ce chiffre de 3 millions de dollars que nous prévoyons n'a rien de certain puisqu'il ne s'agit que d'une estimation des coûts. Il est possible que cela ne dépasse pas 2 millions de dollars, de même qu'il est possible que cela atteigne 12 millions de dollars, et 12 millions de dollars semblent être le meilleur chiffre à rappeler...

**M. Foster:** Il s'agit de frais de premier établissement.

**M. Dye:** Non, il s'agit maintenant des 3 millions de dollars. Pour faire ce genre d'estimation, on peut considérer des tas de facteurs différents, mais nous avons exclu en effet les frais de transport des familles rendant visite aux prisonniers. Nous avons signalé que la politique des Services correctionnels est de préparer les détenus à réintégrer une société ouverte en tant que citoyens respectueux des lois, et c'est évidemment difficile à faire dans des régions isolées.

**M. Foster:** M. de Cotret a déclaré à la Chambre que l'on avait suivi toutes les procédures normales d'appels d'offre. D'après votre rapport, j'ai plutôt l'impression que l'on a contourné toutes les procédures normales et pris la décision très rapidement afin que les travaux puissent être achevés d'ici à septembre 1988. Pourriez-vous nous dire de quel droit le gouvernement a agi ainsi sans respecter la procédure normale?

**M. Dye:** Je crois que le gouvernement a eu recours à une méthode prioritaire pour faire avancer le processus plus rapidement. Il s'agit d'une méthode d'approche non conventionnelle qui lui a permis d'accélérer le processus. Je crois qu'il a pour ce faire confié le contrat à l'ancien directeur de projet et utilisé les plans de construction de Donnacona, légèrement modifiés à cause du terrain, etc., pour construire à Port-Cartier. Je crois toutefois que le contrat principal, le contrat de construction a fait l'objet d'un appel d'offres et que même s'il

[Text]

the construction contract, was done with tender and that, while it was a sole-source contract, the project manager was experienced in building these types of institutions.

**Mr. Foster:** What provisions are there in the Treasury Board arrangements to circumvent? Is it just a case of the Prime Minister's Office saying, we want this thing built by September 1988, so go ahead and do it? Does there have to be some authorization by Governor in Council or some justified reason for not properly tendering a project of this size and nature?

• 0950

**Mr. Dye:** I would have to take legal advice on the extent of the powers of the Treasury Board. But my understanding is that the project would be developed by officers of the corrections department and it would receive the blessing of the Minister, who would sign a document called a "Treasury Board submission", which would go to Treasury Board so that they could review and agree to or modify the plan to proceed. I believe in this case they decided to proceed.

I am told there is a section 8 in the regulations that provides for contract regulations re urgencies. There are specific contracting regulations in the Treasury Board, and in section 8 they provide for urgency.

We are critical of the department because we believe they did not present in that Treasury Board submission the latest forecasts of surplus cells.

**Mr. Foster:** So does this suggest that the President of the Treasury Board circumvented his own guidelines to force this project to go forward even though there was no urgency? They were essentially building surplus space that was not needed?

**Mr. Dye:** I do not think I could say the Treasury Board circumvented its own rules. They do provide for urgency, and in the view of the government this matter was urgent. Therefore they proceeded on a fast-track basis.

**Mr. Foster:** Do you see any urgency?

**Mr. Dye:** I do not see any need for that prison in that place, based on the information the corrections department had at the time the decision was taken.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Monsieur le vérificateur général, on nous a remis hier une copie de vos commentaires d'introduction datés du 23 octobre. Dans un premier temps, je les ai lus en anglais et j'ai été étonné. Pour m'assurer que l'ensemble des recommandations contenues dans vos rapports antérieurs avait bel et bien été mis en oeuvre, j'en ai fait une lecture en français. Aujourd'hui, je suis doublement étonné de voir qu'enfin les ministères ont pris les mesures nécessaires pour mettre en oeuvre vos recommandations, ce qui n'est pas souvent le cas, même dans l'entreprise privée.

Comme vous le savez, j'ai oeuvré pendant plusieurs années à titre de vérificateur dans l'entreprise privée, et d'année en année, je répétais à peu près les mêmes choses dans mes notes

[Translation]

s'agit d'un contrat unique, le directeur de projet avait l'expérience de la construction de ce genre d'installation.

**M. Foster:** Quelles sont les dispositions du Conseil du Trésor qui peuvent être contournées? Est-ce simplement le cabinet du premier ministre qui déclare qu'il veut que cela soit construit d'ici à septembre 1988 et qu'il n'y a pas à discuter? Doit-il y avoir une autorisation du gouverneur en conseil ou une justification lorsqu'on décide de ne pas soumettre un projet de cette ampleur et de cette nature aux appels d'offres normaux?

**M. Dye:** Il me faudrait consulter des avocats pour savoir quelle est l'étendue exacte des pouvoirs du Conseil du Trésor. D'après ce que j'en sais, le projet doit être conçu par les fonctionnaires des services correctionnels et approuvé par le ministre, qui doit signer un document qui s'appelle «soumission au Conseil du Trésor», lequel va ensuite au Conseil du Trésor afin que les responsables de cet organisme puissent étudier et accepter le plan ou le modifier avant que le feu vert ne soit donné. Je crois que dans le cas présent le feu vert a été donné.

On me dit qu'il y a un article 8 au règlement qui prévoit certaines dispositions sur les contrats en cas d'urgence. Le Conseil du Trésor dispose en effet de règlements contractuels précis, et c'est à l'article 8 qu'il prévoit les urgences.

Si nous critiquons le ministère, c'est que nous croyons que dans cette soumission au Conseil du Trésor, il n'y avait pas les toutes dernières données concernant les cellules libres.

**M. Foster:** Est-ce donc dire que le président du Conseil du Trésor a tourné ses propres directives pour pousser ce projet même s'il n'y avait aucune urgence? Qu'on construisait tout simplement des locaux excédentaires dont on n'avait pas besoin?

**M. Dye:** Je n'irai pas jusqu'à dire que le Conseil du Trésor a tourné ses propres règlements. Ses règlements prévoient les cas d'urgence et, de l'avis du gouvernement, il s'agissait d'une urgence. On a donc accéléré les choses.

**M. Foster:** Il y avait urgence, à votre avis?

**M. Dye:** À mon avis, il n'est pas utile de construire une prison à cet endroit et je me fonde sur les renseignements que le service correctionnel avait en main à l'époque où la décision a été prise.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Mr. Auditor General, yesterday we were given a copy of your opening statement dated October 23. I read it first in English and I was astonished. To make sure that all the recommendations contained in your previous reports had been implemented, I read it in French. Today, I am twice as astonished to see that the departments have finally taken the steps necessary to implement your recommendations; there is seldom much follow-through even in the private sector.

As you know, I was an auditor for many years in the private sector and, from year to year, I repeated just about the same thing in my auditor's notes. I am agreeably surprised to see

## [Texte]

de vérification. Je suis agréablement surpris de voir qu'un organisme gouvernemental ait pris conscience du sérieux de vos recommandations et ait agi comme vous le préconisiez.

On a reçu des commentaires de M. George Hees, ministre des Affaires des anciens combattants, relativement à certains points que vous soulevez dans votre rapport. Avons-nous reçu d'autres commentaires des ministres concernés? Si ce n'est pas le cas, sommes-nous en droit d'exiger dans un très bref délai une première réponse de ces ministres ou ministères concernés, afin de pouvoir planifier le plus adéquatement possible notre programme des prochaines semaines au Comité?

Je vous signale que je préfère parler dans ma langue maternelle, et je vous invite à faire de même. Notre dialogue sera ainsi plus soutenu et peut-être plus compréhensible de part et d'autre.

**Mr. Dye:** I think there has been significant improvement over the last several years, as you will see in chapter 15. We do have a review of nine audits that were done two years ago. In eight out of nine cases, there has been significant improvement, and I think that is very responsible management.

• 0955

I have not made the linkage between the political pressure upon the management . . . But my sense of it, without having audited it, is that there probably is some relationship. I like the kinds of messages the senior bureaucrats are sending to their colleagues about a change in the corporate style to reward lapsing funds or to reward saving instead of spending. I think those are important messages at a time when the government's policy is to reduce the deficit. So I think there is a cultural change coming in the bureaucratic community, one with which I happen to agree.

There are two departments. We did not cite the Department of Agriculture in that list. We probably should have, because we did a follow-up in there and we are not satisfied that they have followed up as rigorously. However, I see that once some of the items we cited in the audit were brought to their attention a second time, they acted—four years later—and I am pleased they finally did. Also, we had some problems in Museums that we think would be of interest to your committee to follow up on.

Now, you suggested that perhaps Ministers' statements in the future might guide the hearings of this committee. My sense would be that there may or may not be Ministers' statements, but perhaps from the report and from the advice of the members in the committee, the committee could pursue the issues they wish to pursue.

I did have a good meeting with the Minister of Veterans Affairs, who assures me that any issues we have raised will be

## [Traduction]

that a government organization has taken note of the seriousness of your recommendations and has acted on them.

We have had comments from Mr. George Hees, the Minister of Veterans Affairs, concerning certain points you raise in your report. Have we had any other comments from other ministers concerned? If not, are we within our rights to demand a preliminary answer from the ministers or departments concerned, to be forthcoming as soon as possible so that we may plan our committee's works over the next few weeks as adequately as possible?

I would point out that I prefer speaking in my mother tongue and I would invite you to do the same. Our dialogue will be more substantial that way and perhaps we will understand one another better.

**M. Dye:** Je crois qu'il y a eu énormément de progrès pendant les quelques dernières années comme vous le verrez au chapitre 15. Il y a une revue de neuf vérifications que nous avons faites il y a deux ans. Dans huit de ces neuf cas, il y a eu des améliorations importantes et je crois que c'est le fait de gestionnaires responsables.

Je n'ai pas fait de lien entre les pressions politiques qui se font sentir sur la gestion . . . Enfin, sans avoir fait porter ma vérification directement là-dessus, je crois bien qu'il existe là une certaine relation. J'aime bien le genre de messages que les hauts fonctionnaires font passer à leurs collègues à propos d'un changement d'attitude qui veut que l'on récompense les gestionnaires qui laissent s'annuler les crédits ou qui réalisent des économies plutôt que de pousser la dépense. Je crois que ce sont là des messages importants surtout pendant cette période où la politique du gouvernement est de réduire le déficit. Alors, à mon avis, on peut s'attendre à un changement culturel au sein de la communauté bureaucratique et c'est un changement que j'approuve.

Il y a deux ministères. Nous n'avons pas ajouté le ministère de l'Agriculture à cette liste. Nous aurions peut-être dû le faire, parce que nous avons fait le suivi et nous n'avons pas l'impression que ce ministère a donné suite à nos recommandations avec toute la rigueur voulue. Cependant, j'ai bien vu que lorsque certains des problèmes cités dans le rapport de vérification ont été soulignés pour une deuxième fois, ce ministère a agi, quatre ans plus tard, et je dois dire que je suis heureux que cela se soit fait. Il y a aussi certains problèmes au service des Musées et peut-être votre Comité serait-il intéressé à y donner suite.

Vous semblez dire que les déclarations des ministres, à l'avenir, devraient peut-être servir de guide pour les audiences de votre Comité. À mon avis, les ministres pourront faire ou ne pas faire toutes sortes de déclarations, mais peut-être que votre Comité pourrait étudier les questions qui l'intéressent tout simplement en se fondant sur le rapport du vérificateur et les idées de vos membres.

J'ai eu une rencontre très intéressante avec le ministre des Affaires des anciens combattants qui m'assure que tous les



*[Text]*

cleaned up as soon as possible, and I know action is in hand right now. So I am pleased about that. I have not met with all the Ministers.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Je constate aussi que, depuis cette année, le budget et les comptes publics sont intégrés; le budget a également été modifié sur le plan de la comptabilité afin de faciliter le rapprochement entre les prévisions et les résultats. Est-ce qu'on peut s'attendre à avoir dans votre prochain rapport, sous forme de *management report*, des explications sur tout écart favorable ou défavorable, disons de l'ordre de 10 p. 100 et plus, entre les résultats et les prévisions? Est-ce que le vérificateur général adoptera dans son prochain rapport cette approche nouvelle qui nous permettra d'effectuer les redressements appropriés et de prendre de meilleures décisions pour les années à venir?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I am very pleased to see the progress being made in the Public Accounts. I signed them just the other day, and they will be tabled in due course by the Ministers responsible. But I do see improvement, and the government has an approach to put accounting changes into the front end now. For example, the government has agreed to build in the unemployment insurance account and the exchange fund account. That got built into the budget papers, and then it got built into the estimates and will show up in the Public Accounts in the end. I think it is a very good approach to put Members of Parliament on notice that there is going to be a significant change in the accounts.

I think the federal government reporting study we did is useful to provide a model. It needs further refinement, but it is a good discussion piece for the government to follow.

Now, I am unable to commit the government to report on variances over 10%, plus or minus. I think it would be very useful if there were an official explanation from the government about significant variations from plan. I think that would be useful information for parliamentarians. Of course, I can make that review, but it seems to me it is management's responsibility to describe to its deputies—parliamentarians, in this case—that there are significant variances from plan.

So I would encourage the government to follow up on your suggestion, sir.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Je pose cette question parce qu'on constate que vous avez pris beaucoup d'initiatives dans votre rapport annuel de cette année. Bien sûr, vous êtes dans la sixième année de votre mandat et on s'améliore d'année en année. Je pense que votre équipe aussi prend beaucoup d'expérience et que ceux qui vous conseillent sont de plus en plus compétents. Je vous encourage à continuer à nous informer des économies importantes qu'on peut réaliser, et je pense que l'exercice d'une analyse des variantes substantielles pourrait vous faciliter la tâche.

*[Translation]*

problèmes que nous avons soulevés seront réglés dès que possible et je sais qu'on s'y attaque dès maintenant. De ce côté, la situation est bonne. Je n'ai cependant pas rencontré tous les ministres.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** I also see that, beginning this year, the budget and the Public Accounts have been integrated; the budget has also been changed, accounting-wise, to facilitate comparisons between budgeted and actual expenditures. Can we expect to see in your next report, in the form of management reports, explanations of any favourable or unfavourable variance, say 10% or more, between the expenditures and the budget? Is the Auditor General, in his next report, going to adopt this new approach which will allow us to make the appropriate corrections and make better decisions in the years to come?

**M. Dye:** Madame la présidente, je suis heureux de voir les progrès accomplis dans les Comptes publics. Je les ai signés l'autre jour et les documents seront déposés, en temps et lieu, par les ministres responsables. Mais je constate qu'il y a amélioration et le gouvernement a adopté des mesures qui mettront en évidence ces différences de comptabilité. Par exemple, le gouvernement a entrepris d'intégrer le compte d'assurance-chômage et le compte de fonds de change. Il y a eu intégration au niveau des documents sur les prévisions, ensuite il y a eu intégration au niveau du budget des dépenses et l'on retrouvera le tout dans les Comptes publics, à la fin. Je crois que c'est une excellente méthode qui avertit les députés qu'on apporte des modifications importantes aux comptes.

Je crois que l'étude que nous avons faite des rapports du gouvernement fédéral a été utile et que cela nous donne un bon modèle. Il faudra raffiner davantage, mais c'est une bonne base de discussion pour le gouvernement.

Personnellement, je ne peux pas engager le gouvernement à expliquer les écarts de plus de 10 p. 100 environ. Je crois que ce serait très utile si le gouvernement offrait une explication officielle sur toute divergence importante par rapport aux prévisions. Je crois que ce genre de renseignements seraient très utiles aux parlementaires. Evidemment, je peux toujours faire cette étude, mais il me semble qu'il revient à la gestion d'expliquer à ses cadres, les députés du Parlement, en l'occurrence, les raisons de ces divergences par rapport aux prévisions initiales.

J'encourage donc le gouvernement à donner suite à votre proposition, monsieur.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** The reason I ask is that you appear to have shown a lot of initiative in this year's annual report. Of course, you are now in the sixth year of your term and one improves from year to year. I think that your team has also gained a lot of experience and that those who advise you are becoming more and more competent. I would encourage you to continue informing us about the important savings that we can make and I think that going through the exercise of analyzing substantial variances could make the task easier for you.



[Texte]

[Traduction]

• 1000

Dans vos commentaires, vous parlez des trois grands facteurs qui contribuent à l'atteinte de l'objectif de l'optimisation des ressources. Quand vient le temps de les décrire, vous inversez les rangs. Si je comprends bien, dans nos réunions futures, nous devrons nous attaquer, par ordre d'importance, aux secteurs qui présentent les économies les plus évidentes et à ceux qui présentent les dangers qui sont les plus imminents. Vous avez commencé par la question des crédits d'impôt et des dépenses fiscales. Doit-on comprendre que c'est notre principale priorité et que cela devrait faire l'objet de l'une de nos prochaines réunions?

**Mr. Dye:** Mr. Tremblay has noted that there is a slight difference in some of the reports this year, in the chapters. There is more information about possible savings. If you were to look at our mandate, I am not so sure we are supposed to provide indicators of possible savings; but I know your committee, after visiting Washington, was much impressed with the interest in dollar savings possible from their studies. So you will see, sprinkled throughout the entire report this year, more indicators of possible opportunities to save money.

Our mandate is to give you assurance whether or not the systems are working well in government, but we have also added a number of suggestions. It is not for us to try to govern, but some of these suggestions may be useful for your committee for consideration. So if you like that—and I sense that some members are agreeable—we will continue to keep savings as a focus in our future reports, because we do think thrift is important.

I would encourage your committee to pursue tax expenditures. I think they are an urgent item. It is one that has not received sufficient attention by parliamentarians. There are very large dollars involved, and it is a very high-risk area to deliver a program in. So I do encourage you to put it high on your agenda for attention.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Monsieur le vérificateur général, vous savez que lorsqu'on a des comptes à rendre, on peut mieux planifier ses horaires et faire toute la réflexion permise afin de prendre les meilleures décisions possibles. Pour ma part, je suis bien heureux d'avoir toujours eu un patron dans ma vie et d'en avoir un encore aujourd'hui. Le Parlement a aussi son patron en la personne du vérificateur général.

A la page 4, vous dites que les fonctionnaires devront aussi rendre compte de leurs activités. Vous mentionnez certains facteurs essentiels à la reconnaissance et à l'amélioration de leur travail. Pourriez-vous être plus explicite quant à certains de ces facteurs essentiels à la reconnaissance ou non-reconnaissance des efforts souvent méconnus des fonctionnaires?

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne suis pas le patron des députés.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Non, non, du Parlement! Moi, j'ai le mien, remarquez bien.

In your comments, you single out three major factors that contribute to achieving the objective of value for money. However, when you get to describing them, you reverse the order. If I understand you correctly, in our future meetings, we should review, in order of importance, those sectors which offer the most obvious savings and also those which present the most imminent dangers. You started off with the question of tax credits and tax expenditures. Are we to understand that those are our main priorities and that they should be the subject of one of our future meetings?

**M. Dye:** M. Tremblay a noté qu'il y avait une petite divergence dans certains des rapports cette année, dans les divers chapitres. Il y a plus de renseignements concernant les économies possibles. Je ne suis pas sûr que notre mandat nous oblige à vous donner des indices à propos des économies potentielles; cependant, je sais que votre Comité, lors de sa visite à Washington, a été très impressionné par la recherche d'économies qu'on y mène grâce à l'étude de divers dossiers. Vous verrez donc, ici et là dans le rapport de cette année, certains indices qui pourraient permettre certaines économies.

Notre mandat est de vous dire si oui ou non les systèmes mis en place au sein du gouvernement fonctionnent efficacement, mais nous avons aussi ajouté un certain nombre de propositions. Il ne nous revient pas d'essayer de gouverner, mais votre Comité pourrait trouver utile d'étudier certaines de ces propositions. Donc, si vous le voulez, et je crois sentir que certains députés le veulent bien, nous continuerons de mettre l'accent sur les économies potentielles dans nos rapports futurs parce que nous pensons qu'il est important d'être frugal.

J'encourage votre Comité à se pencher sur la question des dépenses fiscales. C'est un sujet auquel les parlementaires n'ont pas donné toute son importance. Les sommes impliquées sont très importantes et la réalisation des programmes dans ce domaine s'accompagne de risques très élevés. Je vous encourage donc à y accorder la première importance.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Mr. Auditor General, you know that when one is accountable, one can plan one's schedules better and take time to think things out with a view to arriving at the best possible decision. I for one am quite glad that I always had a boss somewhere in the picture, and I am glad I have one today. Parliament also has its boss in the person of the Auditor General.

On page three, you say that public servants will also have to be accountable for their activities. You mention certain factors which are essential to the recognition and improvement of their work. Could you be more explicit as to some of these factors which are essential to the recognition or non-recognition of our public servants' often unrecognized efforts?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I am not the boss of the members of Parliament.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** No, no, you are Parliament's! You know, I have one too.

## [Text]

**Mr. Dye:** I only serve you, and I hope you are satisfied with the level of service. I am advised by very competent people, who allow us to try to meet your needs.

You were asking for concrete suggestions in terms of a theme, trying to do it in a broad-picture sort of way. I do think there is a need to continue this thrust for more accountability. It is important, and I think the pressure has to be maintained. Much could be done to improve the motivation of public servants. Some of the messages that have been sent out this year are calling for better management.

• 1005

I would hope that the other side of it is rewards for better management rather than problems. I hope that government ministers will support deputy ministers and their people when they attempt to achieve savings and attempt to manage better, and not frustrate them with confused messages.

I think one of the big problems is mixed messages. Managers are being told to do more with less and then you see decisions being taken where the concern for cost-effectiveness or thrift or care of taxpayer money seems to rank very low in a decision. My view would be that the government must send out a message that is a single message, not a confused message going in two directions at the same time. If they want thrift, then thrift can be delivered.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Remarquez que je suis bien conscient de la situation. Pour ma part, je vais voir à ce que, dans la programmation de nos futures rencontres, cet aspect de communication avec les fonctionnaires soit omniprésent. On a un mandat à accomplir, un rôle à jouer, et ils ont des responsabilités et des tâches précises. Souvent, parce que le dialogue n'est peut-être pas aussi quotidien qu'on le voudrait, il y a mécontentement là où il ne devrait pas y en avoir.

Merci beaucoup.

**La présidente:** Merci, monsieur Tremblay.

Monsieur Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** Monsieur le vérificateur général, je vais reprendre certains des commentaires que j'ai faits à huis clos lors de la présentation de votre rapport.

Je voudrais d'abord vous féliciter pour votre rapport. Tout comme vous, je vis dans l'attente du moment où on aura des rapport saisonniers pour chaque ministère à des occasions bien précises, afin qu'on puisse les évaluer et faire un meilleur suivi. Je pense qu'on voit la lumière au bout du tunnel pour la première fois, et je vous en félicite.

Je vais reprendre les questions que je vous ai posées et que j'ai posées à M. Dubois puisqu'il était le responsable. Comme vous le savez, je suis le député de Drummond, et on parle depuis un bon moment de la prison de Drummondville. Je vois une contradiction dans votre rapport et je voudrais faire un commentaire. Vous ne mentionnez pas, dans votre rapport du 31 mars 1984, que la phase I à Drummondville remplace la

## [Translation]

**M. Dye:** Je ne suis ici que pour vous servir et j'espère que vous êtes satisfaits de mes services. J'ai, comme conseillers, des gens très compétents qui nous permettent d'essayer de répondre à vos besoins.

Vous vouliez des propositions concrètes, c'est-à-dire un thème afin d'avoir une vue globale de l'ensemble. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'accentuer davantage cette question d'obligation de rendre des comptes. C'est une question importante et je crois qu'il ne faut pas la perdre de vue. On peut beaucoup faire pour mieux motiver les fonctionnaires. Cette année, on met l'accent sur l'amélioration de la gestion.

Mais j'espère qu'en contrepartie les meilleures pratiques de gestion donneront lieu à des récompenses plutôt qu'à des problèmes. J'espère que les ministres appuieront les sous-ministres et fonctionnaires dans leurs efforts pour réaliser des économies et améliorer la gestion, sans les frustrer par des messages contradictoires.

J'estime que les contradictions constituent un problème sérieux dans ce domaine. On veut que les gestionnaires fassent davantage avec moins de ressources et en même temps on constate que le souci de l'économie ou l'administration prudente des fonds des contribuables sont des critères qui pèsent peu dans certaines décisions. J'estime que le gouvernement doit faire passer un seul message, un message qui soit clair et non équivoque. Si la frugalité est de mise, nous pouvons nous montrer frugaux.

**Mr. Tremblay (Quebec-East):** I do realize the situation. I intend to see that in our future meetings, the importance of communication with public servants is given full attention. We have a mandate, a role to play, and for their part they have precise tasks and responsibilities. Often, because the dialogue is not as regular as we might wish, misunderstandings occur in cases where there should not be any.

Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Tremblay.

Mr. Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Auditor General, I will repeat some of the comments I made during our in-camera session when you presented your report.

Let me first of all congratulate you on your report. Like you, I am anxious for us to have timely reports for each department, at regular intervals, so that we can better evaluate them and have better follow-up. I think that for the first time we have glimpsed light at the end of the tunnel and I congratulate you for it.

I shall repeat the questions I put to you and Mr. Dubois, who was responsible for the investigation. As you know, I am the member for Drummond and for some time now there has been talk about the Drummondville prison. I see a contradiction in your report and I would like to make a comment. You do not mention in your report of March 31st, 1984 that Phase I in Drummondville is intended to replace the Saint-Vincent-

*[Texte]*

prison de Saint-Vincent-de-Paul. Vous ne faites pas le suivi entre les deux, en ce sens que vous vous arrêtez à 1979 et que vous parlez ensuite de 1983.

En ce qui concerne la phase I à Drummondville, vous parlez encore de sécurité maximum, alors que je dis que c'est une institution à sécurité moyenne. D'ailleurs les journalistes de Drummondville le savent tous: à Drummondville, la prison n'a pas de tour de garde. J'ai ici un commentaire de Luc Gariépy, du poste de radio CHR D 1480. Il dit que la phase I a été construite pour recevoir seulement 90 détenus à la fois à la cuisine. C'est la même chose pour le chauffage. Le chauffage est construit seulement pour la première prison et non pour la seconde. Les plans ont été refaits à quatre reprises; ils ont donc été modifiés.

Vous m'avez dit, à huis clos, que vos enquêteurs sont allés à la prison de Drummondville. Je peux vous dire qu'on m'a répété hier qu'on n'a pas vu vos enquêteurs à Drummondville, à la prison même. Peut-être que le nouveau directeur de la prison, qui est chez nous depuis le mois de juin 1986, aurait été la personne la mieux placée pour répondre à la plupart de vos questions, puisqu'il est l'ancien directeur de la planification des prisons et des services carcéraux du Canada pour le Québec. D'ailleurs, quand la nouvelle est sortie dans les journaux, il a donné une conférence à Port-Cartier le mercredi. Je peux même vous dire, puisque quelqu'un de mon comté y était, qu'on ne l'a jamais présenté comme le nouveau directeur de la prison de chez nous; on l'a présenté comme représentant du Service correctionnel du Canada.

Je vous dis tout cela parce que cela fausse un peu les chiffres. Vous dites dans votre rapport qu'on a besoin de prisons à sécurité moyenne pour tant de prisonniers, mais on en a trop. D'ailleurs, les journalistes de chez nous ont vérifié auprès des personnes du Service correctionnel. On leur a dit qu'on était en train de décentraliser et qu'on fermait les cinq prisons de Laval et les trois d'Archambault; on les a même offertes au gouvernement provincial pour la somme de 1\$ il y a un an et demi si je ne me trompe pas.

• 1010

**Mr. Dye:** Our auditors did go to the prison. I understand we had two auditors present, and I understand the audit was finished prior to June 1986, in terms of visits to the site. At that point we were clearing the information.

Nos vérificateurs sont allés à la prison le 26 novembre 1985, et ils ont eu une réunion avec M. Diotte, le directeur.

We have also had considerable discussions with the staff at correctional services, and I am satisfied that our facts were reviewed very carefully and agreed with the correctional services. Now, perhaps the radio broadcaster in Drummondville is possessed of information. It is true there are no towers on the Drummondville prison. But the prison was built to maximum security specifications and then they eliminated a few things, because while the prison was being overbuilt, they decided to use it as a medium prison and not a maximum. I understand there are a few additional things that might have to be added to make it a maximum. Of course there is no need for maximum prisons right now in the Province of Quebec.

*[Traduction]*

de-Paul prison. You do not make any link between the two, that is, you stop at 1979 and then pick up the matter again in 1983.

Concerning Phase I in Drummondville, you still talk about maximum security, whereas I claim that it is a medium-security institution. As a matter of fact, journalists in Drummondville all know that the Drummondville prison does not have a watch tower. I have with me a comment made by Luc Gariépy from Radio Station CHR D 1480. He says that Phase I was built to accommodate only 90 prisoners at a time in the dining hall. The same applies to heating. The heating system is for the first prison and not for the second one. The plans were redone on four occasions and thus were modified.

You told me during the in-camera meeting that your investigators went to the Drummondville prison. Yesterday I was told once again that your investigators were not seen in Drummondville, not at the actual prison. Maybe the new prison warden, who has occupied his position since June, 1986, would have been the most appropriate person to answer most of your questions, as he was formerly Quebec director of prison and jail services planning. As a matter of fact, when the news came out in the papers, he gave a press conference at Port-Cartier on Wednesday. I have it from a constituent who was present that he was never presented as the new prison warden but rather as a representative of the Canadian Correctional Service.

I am bringing all this out because it does cause some distortion in the figures. You say in your report that we require medium-security prisons for so many prisoners, but in fact there is an oversupply. Local journalists checked this matter with the Correctional Service authorities. They were told that decentralization was underway and that the five Laval prisons and the three Archambault ones were being shut down; they were even offered to the provincial government for \$1 a year and a half ago, I believe.

**M. Dye:** Nos vérificateurs se sont rendus à la prison. Je crois savoir qu'il s'est agi de deux vérificateurs et que cette visite s'est terminée avant le mois de juin 1986. Il s'agissait alors de se mettre d'accord sur les informations.

Our auditors went to the prison on November 26, 1985 and had a meeting with the warden, Mr. Diotte.

Nous avons également eu des entretiens détaillés avec des fonctionnaires du service correctionnel et je suis convaincu que les faits ont fait l'objet d'une révision soigneuse et ont été reconnus par le service correctionnel. Or, il se peut que le journaliste radiophonique de Drummondville ait certains renseignements à sa disposition. Effectivement, la prison de Drummondville n'a pas de tour. Mais la prison a été construite conformément aux spécifications pour les établissements à sécurité maximale, on a ensuite supprimé quelques aspects car pendant la construction, on a décidé d'en faire un établissement à sécurité moyenne plutôt que maximale. Je crois savoir que certaines caractéristiques supplémentaires seraient



[Text]

**M. Guilbault (Drummond):** Vous ne dites pas dans votre rapport que les terrains de Téléglobe Canada ont été vendus. Vous ne dites pas non plus si on a fait une bonne enquête. Justement, le maire de ma ville a un rapport; il a demandé au solliciteur général du Québec qu'on construise une prison attenante à la Phase I de Drummondville. Pouvez-vous répondre à ces questions-là?

**M. Dye:** Nous n'avons pas fait de vérification sur la vente des terrains.

**M. Guilbault (Drummond):** Je connais M. Diotte, et je puis vous dire qu'il y a des députés de l'opposition qui sont allés à Drummondville dernièrement, même à l'hôtel de ville. Moi, je dinais à la prison à ce moment-là, et je peux vous dire que la cuisine ne peut contenir que 90 personnes. Des détenus à sécurité maximum, qu'on appelle des S-2, des S-4, des S-6 et des S-8, cela ne se mêle pas avec des S-1, des S-3, des S-5 et des S-7. Vous savez aussi qu'il y a trois examens médicaux par jour. Cela ne se croise pas. Vous savez que la Phase I de Drummondville, c'est un nouveau concept en matière de prisons.

**Mr. Dye:** Should we put in all the details, we would have a report of thousands of pages. We do have 282 paragraphs, and I apologize for not putting in the discussion about the sale of the land. My understanding is that food is offered over shifts.

**M. Guilbault (Drummond):** Ce n'est pas ce que je veux dire.

**Mr. Dye:** I do not know exactly the capacity of the kitchen, but I can find out very quickly. It may well be that it is not designed for a one-shift serving.

**M. Guilbault (Drummond):** Ce que je veux dire, monsieur Dye, c'est que cela fausse vos chiffres. Vous dites que si on ne ferme pas les prisons de Saint-Vincent-de-Paul et d'Archambault... Il est bien certain qu'il y a trop de prisonniers au Québec. Si on ne les ferme pas, y aura-t-il assez de prisons?

**Mr. Dye:** I am certainly not trying to tell the correctional services or the Minister how to run his department. But we are offering to you, as Members of Parliament, an opportunity for you to hold the government accountable for its actions, and there may well be additional information that is outside our report.

• 1015

I hope our report is clear, and if you do need additional information, perhaps the correctional services people could be present to confirm the number of servings available per shift and so on. I just do not happen to have that. I know that you have mentioned it before. I do understand there are shifts in feeding, but I do not know how many plates they have, or knives or forks.

**M. Guilbault (Drummond):** Mais vous vous préoccupez, comme moi, de la bonne gestion des fonds publics. J'ai remarqué cela. D'ailleurs, c'est souligné en caractères gras. Il y a une chose que vous ne mentionnez pas. Vous savez qu'aux

[Translation]

nécessaires si on voulait en faire une institution à sécurité maximale. Bien entendu, la province de Québec n'a aucun besoin à l'heure actuelle de prisons à sécurité maximale.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You do not mention in your report that the land belonging to Teleglobe Canada was sold. Nor do you specify whether a good investigation was carried out. It so happens that the mayor of my town has a report; he asked the Solicitor General of Quebec to build a prison adjoining Phase I of Drummondville. Can you answer these questions?

**Mr. Dye:** We did not carry out any audit on the sale of the land.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I know Mr. Diotte and I can tell you that opposition members went to Drummondville recently, including the City Hall. At the time I was dining at the prison and I can assure you that the dining hall cannot hold more than 90 persons. Maximum security inmates, referred to as S-2, S-4, S-6 and S-8, are not mixed up with S-1, S-3, S-5 and S-7. You also know that there are three medical examinations a day. The prisoners are kept separate. You know, Phase I of Drummondville is a new concept in prisons.

**M. Dye:** Si nous devons inclure tous les détails, nous aurions des milliers de pages. Nous avons 282 paragraphes, et je m'excuse de n'avoir pas mentionné la vente des terrains. Je crois savoir qu'il y a plusieurs services au réfectoire.

**Mr. Guilbault (Drummond):** That is not what I mean.

**M. Dye:** Je ne sais pas au juste la capacité de la cuisine mais je peux me renseigner. Il se peut fort bien qu'elle ne soit pas conçue pour un seul service.

**Mr. Guilbault (Drummond):** What I mean, Mr. Dye, is that this distorts your figures. You say that if we do not shut down the Saint-Vincent-de-Paul and Archambault prisons... It is a fact that there are too many prisoners in Quebec. If they are not shut down, will there be enough prisons?

**M. Dye:** Je n'essaie certainement pas de dire au service correctionnel ou au ministre comment administrer le service. Mais nous donnons aux députés l'occasion de demander au gouvernement des explications à ce sujet, et il y aura peut-être des renseignements supplémentaires qui ne se trouvent pas dans notre rapport.

J'espère que notre rapport est clair et si vous avez besoin de précisions, des représentants du service correctionnel pourraient peut-être vous dire exactement combien il y a de services au réfectoire. Je n'ai pas cette information. Je sais que vous en avez déjà parlé. Je ne sais pas combien il y a de services, ni le nombre de couverts.

**Mr. Guilbault (Drummond):** However, like me, you are concerned with the proper management of public funds. I realize this, and I note that it is set in boldface. But there is something you do not mention. You know that in the United

**[Texte]**

Etats-Unis—on y est allés d'ailleurs—, on s'oriente de plus en plus vers la privatisation des services carcéraux, et vous n'en faites pas mention dans votre rapport. Est-ce qu'il y a lieu de croire que votre bureau n'a pas examiné cela? Croyiez-vous que cela n'en valait pas la peine?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, we were well aware that in the United States there are some states that are going to the private sector to house inmates. Just what we did about it, I am not sure. I am going to have to seek some advice. I know there is no comment on it in the report.

I am advised that we did not look at housing inmates in private sector prisons. Of course, it would be a matter for the Correctional Service people to do the research and, should they go into it, I am sure that it might be eligible for audit as the expenditures would be from public funds.

**M. Guilbault (Drummond):** Je veux revenir à la question de la sécurité maximum et de la sécurité moyenne. C'est le deuxième rapport dans lequel vous parlez du pénitencier chez nous. En 1977, il y a eu un référendum. On a demandé au député de l'époque, qui est devenu ministre par la suite, de démissionner, de même qu'au maire de la ville de Drummondville-Sud. Cette institution a été planifiée longtemps à l'avance; elle était censée être une prison à sécurité maximum et a fini par devenir une prison à sécurité moyenne. C'est pour cela que je fais grand état de cette question. Chez nous, tout le monde sait que c'est une prison à sécurité moyenne et je trouve tout de même pertinent de vous le mentionner.

Vous dites aussi dans votre rapport que Radio-Canada a un trou de plus de 50 millions de dollars. Ceux qui ont regardé la télévision ont entendu le président dire à l'émission *Le Point* que ce montant était perdu dans l'ordinateur et était trouvable. Pensez-vous que cela est vérifiable et que vous allez pouvoir retrouver cet important montant dans vos vérifications futures?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, my sense of the media coverage of the funds that were held in suspense accounts in the accounts of the CBC have been a bit misleading because, while there was at one point in time, \$57 million of entries that had to be relocated, and they were parked in a suspense account for later review, that number eventually was reduced to some \$3 million. And so 54 of the 57 were identified and properly allocated to the correct account. In the end, I think the final adjustment was that the suspense accounts were left unreconciled to the extent of \$3 million. So \$57 million is a number that was there, but \$54 million of that was resolved.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci.

**Le vice-président:** Merci, monsieur Guilbault.

Monsieur Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much.

Mr. Chairman, Mr. Dye just had a number of random questions and comments not really concentrated on one particular area. First of all, you have indicated that there has been some progress made with respect to the expenditure of

**[Traduction]**

States, which we visited by the way, there is a tendency to privatize jail services, but you do not refer to that in your report. Does this mean that your office did not look into it? Do you believe that there is little to justify that approach?

**M. Dye:** Monsieur le président, nous savons qu'aux Etats-Unis certains États s'adressent au secteur privé pour l'incarcération de détenus. Quant à ce que nous avons pu faire comme étude, je ne sais pas. Il va falloir que je le demande à mes collaborateurs. Je sais que la question n'est pas soulevée dans le rapport.

On m'informe que nous n'avons pas envisagé cette possibilité de la privatisation des services carcéraux. Ce serait au service correctionnel de faire la recherche et s'il décidait d'adopter cette solution, le service privé serait sujet à vérification dans la mesure où il s'agit de dépenses publiques.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I want to return to this matter of maximum and medium security. This is the second report in which you have referred to our penitentiary. In 1977 there was a referendum. The member of Parliament at the time, who later became a minister, was asked to resign, as was the Mayor of Drummondville South. This institution had been a long time in planning. It was supposed to be a maximum security prison but ended up becoming a medium security one. That is why I have devoted a lot of time to the subject. In our area, everyone knows that it is a medium security institution and I did think it was worth mentioning to you.

You also say in your report that the CBC has a shortfall of over \$50 million. On the program *Le Point* the President of the CBC said that this money was lost in the computer but that it could be tracked down. Do you think that it can be audited and that you will be able to trace this large amount in your future audits?

**M. Dye:** Monsieur le président, j'estime que la couverture des media au sujet des montants se trouvant dans des comptes d'attente a été un peu trompeuse car même si à une époque il a fallu retrouver pour 57 millions de dollars d'écritures comptables, et que ce montant soit resté comme poste à vérifier ultérieurement, on a fini par le réduire à quelque 3 millions de dollars. Ainsi on a pu vérifier 54 des 57 millions de dollars et attribuer ces dépenses au compte approprié. En fin de compte, les dépenses non identifiées se sont montées à quelque 3 millions de dollars. Donc, il s'agissait de 57 millions de dollars au départ, mais on a pu retrouver les traces de 54 millions de dollars de cette somme.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Thank you, Mr. Guilbault.

Mr. Redway.

**M. Redway:** Merci.

Monsieur le président, M. Dye vient de répondre à plusieurs questions disparates ne traitant pas d'un seul domaine. Tout d'abord, vous avez fait état de progrès concernant les débours

[Text]

funds and improvements in the procedures, and you have noted this year some particular progress.

As I recall, last year as well you noted some progress. It may have been more modest last year but there seems to be a trend there now.

• 1020

Would you agree that over the last two years there have been signs of improvements in the careful expenditure of public funds?

**Mr. Dye:** I started this follow-up process last year and it allowed us to go back several years and see what the government did with the issues that were discussed by your committee and identified in our audit. So I really only have two years in which I am able to say: here is improvement. My sense is, in the five and a half years I have been here, that there is a concern about accountability, there are efforts. It is a continuum of concern about good management and better accountability.

I am pleased to note in this year's report, in chapter 15, the improvement. I would hope there would be more of it. We are a long way from perfection, if that is ever achievable in any large organization. I think some credit should go to the public servants who have achieved the improvement, and I would hope there is more of it. My sense is there will be. I think the kinds of cultural changes that are required to focus on good management are beginning to happen. I applaud that.

**Mr. Redway:** Partially the credit for that, I would say, should go to you. Hopefully some of it should go to this committee as well, as well as to the public service and to the particular Ministers involved.

**Mr. Dye:** [*Inaudible—Editor*] . . . has a very important role to play in this question of accountability and keeping the pressure on. If you complete the circle, if we give you the information and if you Members of Parliament then pick it up and have your meetings, lots of them, and aggressively review our report, I think you can then take a lot of credit. I hope you can because I think there is a lot of work to be done and you are really the people who can make it happen. I can only help you hold the government accountable. I am not the opposition; I am not tie members on the government side on the backbenches. I can only offer you information. It is up to you to make the change and persuade the government of the day to improve the use of public funds.

**Mr. Redway:** Secondly, Mr. Dye, at one stage in this past year the committee asked you to prepare a report on official residences, and those would include 24 Sussex, Stornaway, Rideau Hall, Kingsmere and, I guess, the Citadel in Quebec. I note that there is nothing in your report about that, and I

[Translation]

sés et d'une amélioration des procédures et vous avez constaté cette année un progrès certain.

Si je me souviens bien, vous avez fait la même constatation l'année dernière. Les réalisations ont peut-être été plus modestes l'année dernière mais on semble maintenant observer une tendance.

N'avez-vous pas remarqué ces deux dernières années qu'on semblait faire beaucoup plus attention à la manière dont on dépensait les fonds publics?

**M. Dye:** J'ai instauré l'année dernière un système de contrôle qui nous a permis de retourner quelques années en arrière pour voir quelle suite le gouvernement avait donnée aux préoccupations que vous aviez soulevées en comité et que nous avions relevées dans le cadre de nos activités de vérification. Je ne peux donc parler d'amélioration que pour ces deux années. J'occupe ce poste depuis cinq ans et demi et j'ai constaté que l'on accordé la plus haute importance à cette question de l'imputabilité. On déploie constamment des efforts pour améliorer la gestion et l'imputabilité.

J'ai été très content de constater cette amélioration dont il est question au chapitre 15 du rapport de cette année. Il faudrait qu'il y ait plus de cas comme celui-là. Nous sommes encore très loin de la perfection, et de toute manière, je doute fort qu'une grande organisation puisse même oser y aspirer. Il convient également de signaler que cette amélioration n'aurait pu être apportée sans le précieux concours de nombreux fonctionnaires. J'espère que nous verrons beaucoup d'autres initiatives comme celle-là. Tout me porte à croire que ce sera le cas. Une saine gestion, selon moi, nécessite d'abord des changements d'attitude. J'ai bien l'impression que cela commence à se produire et j'en suis fort aise.

**M. Redway:** À tout seigneur, tout honneur. C'est bien grâce à vous si des améliorations se sont produites. Mais il serait bon aussi qu'une part du mérite rejaillisse sur notre Comité, sans oublier les fonctionnaires et les ministres concernés.

**M. Dye:** [*Inaudible—Éditeur*] . . . joue un rôle de premier plan pour ce qui concerne l'imputabilité et la nécessité de continuer à exercer des pressions. Une bonne part du mérite vous revient à vous, au Comité. C'est bien grâce à vous puisque vous bouclez le cercle. Nous vous transmettons des données à titre d'information et vous épluchez notre rapport. Il y a beaucoup de pain sur la planche, et vous êtes les mieux en mesure de faire avancer les dossiers. Je peux vous aider à forcer le gouvernement à assumer ses responsabilités. Je ne fais pas partie de l'opposition et je ne suis pas député de l'arrière banc du gouvernement. Mon rôle se limite à vous fournir des renseignements. C'est à vous qu'il incombe d'apporter les changements qui s'imposent et de convaincre le gouvernement d'améliorer la gestion des deniers publics.

**M. Redway:** Voici maintenant ma deuxième question, monsieur Dye. L'année dernière, le Comité vous a demandé de faire un rapport sur les résidences officielles, dont le 24 Promenade Sussex, Stornaway, Rideau Hall, Kingsmere et la Citadelle de Québec. Cependant votre rapport n'y fait aucune



## [Texte]

wonder what happened and if we can ever expect a report on that as requested by the committee.

**Mr. Dye:** I am not aware that the committee has sent their request to me to make that study. I would be most sensitive to a report or a request from the committee for my office to pursue such a course of action.

Now, I have advised your committee that I think the project is a non-starter from my perspective because there is an independent body charged with the responsibility of oversight over the official residences.

If the committee would like me to do it and are very firm on that, then of course I will listen to your recommendation—and, if we were to do such an audit, I would then find myself in the unenviable position of having the Speaker of the House, the Prime Minister and the Leader of the Opposition all annoyed at me on the same day.

So I will of course give much recognition to what the committee asks to do. My advice is that it is a non-starter, but if you insist and persist then I will listen to you.

I am unable to respond to the request of an individual member. We do get a lot of requests or inquiries, and I try to explain that it is my responsibility to determine what we do, but I am very willing to hear from Governor in Council should they want something done—and you see in the report certain projects being carried out at the request of Governor in Council—and whenever the Public Accounts committee has asked for something I think we have responded as quickly as we can. If the committee makes a request, we will of course listen.

**Le vice-président:** Si j'ai bien compris, vous avez trois patrons, n'est-ce pas?

**Mr. Dye:** That is before I get home at night.

• 1025

**Mr. Redway:** Third, Mr. Dye, you have identified a number of areas in your report where decisions were made to proceed with particular projects and then problems have arisen. Apparently they were proceeded with, in spite of the fact that public servants or Ministers of the Crown or whoever were aware of the problems having arisen. I am specifically thinking of the cases that you cited in the Canada Employment and Immigration Commission section, chapter 6, for instance. I am also thinking with respect to the Correctional Service of Canada situation as well. I wonder if you might assist me as to what your opinion is as to whether once these matters have been brought to the attention of public servants and/or Ministers of the Crown whether the decisions that have been made are the only decisions that might have been made to proceed with and follow through on these projects, or whether or not there might have been another alternative. Would it have made economic sense, in your terms of value for money, to have scrapped some of these projects altogether, written off the money and forgotten about them; or did it make sense to proceed on the basis that they were proceeded with once the problem was drawn to their attention?

## [Traduction]

allusion. Pouvez-vous m'expliquer ce qui s'est passé? Quand le Comité peut-il espérer voir ce rapport qu'il vous a demandé?

**M. Dye:** Je ne savais pas que le Comité m'avait demandé d'entreprendre ce genre d'étude. Soyez assuré que j'accorderais la plus haute considération à un rapport ou une demande de rapport semblable émanant du Comité.

Mais il me semble vous avoir déjà signalé qu'il m'était à peu près impossible d'entreprendre ce projet puisqu'il existe déjà un organisme indépendant chargé de contrôler les résidences officielles.

Bien sûr, si le Comité insiste, je devrai donner suite à votre demande. Mais si j'effectuais cette vérification, je me retrouverais dans une situation peu enviable, c'est-à-dire que le président de la Chambre, le premier ministre et le chef de l'opposition m'en voudraient tous en même temps.

Je vous l'ai dit et je vous le répète: j'accorde la plus haute considération aux demandes du Comité. Mais d'après moi, il vaudrait mieux laisser tomber ce projet. Cependant, si vous insistez, je donnerai suite.

Je ne peux pas répondre à une demande provenant d'un député en particulier. Nous recevons énormément de demandes, et j'essaie toujours d'expliquer que c'est moi qui décide de ce que nous allons faire. Nous devons écouter le gouverneur en conseil. Certains projets décrits dans notre rapport ont été exécutés à sa demande. Nous écoutons également le Comité des comptes publics.

**The Vice-Chairman:** So if I understood correctly, you have three bosses?

**M. Dye:** Jusqu'à ce que je rentre chez moi le soir.

**M. Redway:** Et troisièmement, monsieur Dye, vous avez décrit, dans votre rapport, certains projets qui ont été lancés même si des fonctionnaires, des ministres de la Couronne ou d'autres savaient parfaitement que des problèmes avaient surgi. Je pense en particulier à certaines initiatives de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada dont vous traitez au chapitre 6. Il y a aussi le projet des services correctionnels. D'après vous, les décisions qui ont été prises étaient-elles les seules bonnes ou existait-il des solutions de rechange? Surtout après que l'on avait attiré l'attention des fonctionnaires et des ministres responsables sur la situation. Était-il plus rentable, d'après vous, de supprimer ces projets et d'oublier les fonds investis, ou alors de continuer à les appuyer même après que l'on eût signalé l'existence de ces problèmes au personnel responsable?

## [Text]

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, that is a difficult question for me to give the committee advice on. Certainly at the lower level of decisions where projects have apparently gone wrong, unless they are big or high profile I do not suppose the Ministers know about them; these decisions are taken within the bureaucracy to go or not go on with a project. When it gets to the larger ones I am sure that Ministers are made aware of things going astray, if not they ought to be, because the public servants have a responsibility to keep their Ministers posted. I have seen circumstances where a program has been initiated for noble and good reasons when it started and things became unstuck. For example, the SRTCs. I think that might be a good example where the government of the day started out on a program that I think they believed would only involve so many dollars and it became a different type of program as the public started to take it up in a manner different from what the expectations had been.

Then you have the political implications of an administration committed to a program in front of an election. Are they going to vary a program which has been highly touted at a time before an election, or let it run its course? When you get the political implications in there, I am really not able to offer members advice that gets into policy. Obviously, options might have been available. Whether actions can be taken is a political decision. I am frustrating the member by not giving him a square answer but I do not know what the answer is.

**Mr. Redway:** Let us take case number 1, Mr. Dye, which you referred to in the Canada Employment and Immigration Commission situation. That was case number 1. You refer to it in paragraph 6.73 and that is the case where there was an industrial park. In 1985 the CEIC gave a grant of \$773,000 to a municipality to build an industrial park to create jobs for the unemployed. A piece of land was purchased, a site plan was prepared, but no other work has been done and no jobs have been created. Now, the original decision was made in 1983 to go ahead with this, but subsequently you have indicated that there was a second decision made in 1985. There was no election involved in that case, Mr. Dye, and what I am wondering is, was there an alternative that made more economic sense, or was this the only alternative that could be proceeded with at that time?

• 1030

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I am going to have to take some advice on the timing in 1985, because I am not quite sure of the exact details of every stage of this project.

We raised this because there were very scanty details in front of officials, who were unable to give advice to the policy decision-makers because of lack of solid information from the project sponsor and an inadequate workup of the project. The departmental people had a lot of reservations and advised whoever it was who made the decision that it was a project that did not seem to tie in with the program intended to create employment and that there did not seem to be much justifica-

## [Translation]

**M. Dye:** Monsieur le président, j'ai beaucoup de mal à répondre à cette question. En règle générale, les ministres ne sont pas au courant des projets, à moins qu'ils ne soient très importants ou prestigieux. En cas de difficulté, la décision d'aller de l'avant ou non se prend en général tout au bas de la pyramide administrative. Les ministres sont informés de tout pépin concernant un gros projet. Les fonctionnaires sont responsables de tenir leur ministre au courant de ce genre de situation. J'ai vu des programmes lancés avec les meilleures intentions du monde échouer lamentablement. Prenons le cas des CIRS. Le gouvernement de l'époque trouvait que c'était une bonne idée, mais la réaction du public a été très différente de ce qu'on avait prévu.

Il ne faut pas oublier non plus les répercussions politiques d'un programme qu'un gouvernement s'était engagé à mettre en place en pleine campagne électorale. Peuvent-ils vraiment courir le risque de modifier un programme qui a fait l'objet de tant de promotion? N'est-il pas préférable à ce moment-là pour eux de continuer de l'appuyer? Je ne peux pas vraiment conseiller les députés sur l'aspect politique de la question. Il n'est pas impossible qu'il ait existé des solutions de rechange. Les mesures à prendre relèvent souvent d'une décision d'ordre purement politique. Je crains que ma réponse à l'honorable député ne l'ait laissé un peu frustré. Mais je n'ai rien d'autre à lui dire.

**M. Redway:** Prenons l'exemple du cas numéro 1 de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, monsieur Dye. Vous en traitez au paragraphe 6.73. Il s'agit d'un parc industriel. En 1985, la CEIC a octroyé une subvention de 773,000\$ à une municipalité pour construire un parc industriel et créer ainsi des emplois pour les chômeurs. La municipalité a acheté un lopin de terre et fait préparer les plans. Mais rien d'autre n'a été fait, et aucun emploi n'a été créé. La première autorisation a été accordée en 1983. Mais vous dites plus loin qu'une deuxième décision a été prise en 1985. Il n'est donc pas question ici d'élections, monsieur Dye. Ne croyez-vous pas que l'on aurait pu trouver une solution de rechange plus raisonnable? Était-ce bien vraiment la seule chose à faire à l'époque?

**M. Dye:** Monsieur le président, il faudra que je me renseigne au sujet de cette décision prise en 1985. Je n'ai pas tous les détails de chaque étape de ce projet sous la main.

Nous avons mentionné ce cas parce que les responsables avaient obtenu très peu de renseignement concret du parrain du projet et n'avaient pas de plan définitif. Ils n'ont donc pas pu donner de conseil aux technocrates. Les gens du ministère avaient beaucoup de réserve et ont bien dit aux responsables que ce projet ne semblait pas s'inscrire tout à fait dans le contexte du programme de création d'emploi et qu'il n'était par conséquent pas très justifié. On ne semble pas vraiment

## [Texte]

tion for it. So I do not think the officials' advice was wanted in any of these things. They were set aside and it became a political program, where regional Ministers and Members of Parliament seemed to be the people giving the advice on whether or not these projects would proceed or not proceed.

Now what I am having trouble with is answering your question about 1985 and I need some advice on that.

**Le vice-président:** Monsieur le vérificateur général, si vous sentez le besoin d'avoir recours à vos collègues pour répondre à des questions de détail, *it is up to you to do so*.

**Mr. Dye:** Perhaps, Mr. Chairman, we could have Esther Stern, the Principal of Audit Operations in my office, who really did the audit, offer an explanation.

**The Vice-Chairman:** We are very glad to have you with us.

Mrs. Stern.

**Mrs. Esther Stern (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you.

The nature of the program was such that, once an approval had been granted, which in this case was on December 1, 1983, it was almost impossible for CEIC to get out of the approval. The problem in this case was getting something going. There were lengthy negotiations with the province in this case, which delayed anything going as of 1984. So what happened is, after lengthy negotiations, even though another department had advised against the project, there was an agreement signed in 1985 that was different from the original idea. The result was that no industrial park was really built, only a site plan was prepared.

**Mr. Redway:** The sum and substance of that is that there was no alternative but to proceed as was done in 1985. I recognize the problem that was pointed out in 1983. But when the problem was identified, was there an alternative in 1985 or is this the only thing that could have been done, to proceed with it in any event?

**Mr. Dye:** My sense is there is often alternatives, ranging from cancellation to a variety of other activities.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, what could you identify as an alternative that would be less costly? Are you able to identify such an alternative or is the case being cited only as an example of the initial difficulties that were raised at the time it was initiated in the first place, 1983? Or, are you trying to establish that there was another way of dealing with this that would have been more cost effective? If so, what was that in your opinion?

**Mr. Dye:** Because I am not as familiar as I might be with this thing, I am going to ask Esther to describe again what alternatives were presented, if any. Maybe she could give us the answer.

**Mrs. Stern:** Obviously, looking through the files, it seemed very clear that there was a willingness to build an industrial park and create, in the initial project, 1,300 work weeks. Now,

## [Traduction]

avoir tenu compte de l'avis des fonctionnaires. Ce programme revêtait une allure très politique puisque les ministres régionaux et les députés étaient en mesure d'influencer les décisions.

Mais j'ai du mal à répondre à votre question au sujet de la décision prise en 1985 et je vais avoir besoin qu'on m'éclaire.

**The Vice-Chairman:** Mr. Auditor General, if you want to ask your colleagues to answer questions in more detail, *libre à vous*.

**M. Dye:** Monsieur le président, je vais inviter Esther Stern, directrice principale des activités de vérification à mon bureau à venir répondre à votre question. C'est elle qui a fait cette vérification.

**Le vice-président:** Nous sommes très heureux de vous accueillir parmi nous.

Madame Stern.

**Mme Esther Stern (directrice principale des activités de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Merci.

Ce programme était structuré de telle sorte que lorsqu'une autorisation était donnée, comme celle du 1<sup>er</sup> décembre 1983, le CEIC ne pouvait presque plus retirer son épingle du jeu. La difficulté ici était de faire avancer les choses. Les négociations avec la province se sont prolongées, et nous n'avons pu rien faire avant 1984. Donc un accord a été conclu en 1985, accord quelque peu différent de l'original, même si un autre ministère s'était prononcé contre l'idée. Bref ce parc industriel n'a pas été construit. On a seulement préparé les plans du site.

**M. Redway:** Il n'y avait donc pas d'autre solution possible. Mais on avait soulevé un problème déjà en 1983. Ne pouvait-on pas trouver une solution de rechange en 1985? Ou était-ce la seule chose à faire? Je veux dire poursuivre le projet.

**M. Dye:** Il existe toujours toute une gamme de possibilités, qui vont de l'annulation à je ne sais trop quoi.

**M. Redway:** Monsieur Dye, est-ce qu'il y aurait eu d'après vous une façon moins coûteuse de faire les choses? Avez-vous une solution à nous proposer ou bien vous êtes vous contenté de nous donner un exemple des problèmes soulevés la première fois en 1983? Avez-vous trouvé un autre moyen de procéder qui aurait été plus rentable? Qu'en est-il au juste?

**M. Dye:** Comme je ne connais pas tous les détails de cette affaire, je vais demander à Esther de nous décrire encore une fois les possibilités qui s'offraient à l'époque. Elle pourrait peut-être nous répondre.

**Mme Stern:** L'étude des dossiers révèle une intention bien claire de construire un parc industriel et de créer, avec le projet initial, 1,300 semaines de travail. Mais après que le



*[Text]*

once the project was approved and they purchased the land, we found no evidence on file that there was any willingness to create those jobs and go ahead with building the park. So in our opinion, they would have liked to see more evidence up front, when the approval was granted in March 1985, that indeed those work weeks would have been created.

**Mr. Redway:** So you feel then that, without that information and without that evidence of those work weeks, the project should have been cancelled at that time? Is that what you are saying?

**Mrs. Stern:** That would have been an alternative.

**Mr. Redway:** Would it have made more economic sense?

**Mrs. Stern:** Certainly.

• 1035

**Mr. Redway:** What about case number 2? That is another situation of museums, apparently. An original decision was made on it in 1983, but subsequently a further decision was made in 1985. Did the decision made in 1985 make economic sense or not?

**Mr. Dye:** I think Esther could give us a more insightful answer as to whether or not due regard to economy was achieved here.

**Mrs. Stern:** What happened, if you read paragraph 6.84, is that \$400,000 were missing, and obviously nobody wanted to come up with that missing half-million dollars. We went to the project, as you can see. It was very hard for us to make any sense out of it. Was there really a need for that museum? We did not find any needs study on file for building a museum in that location.

Would it have made sense to go ahead and for CEIC to have come up with an additional \$400,000? Again, it was very hard to determine, talking to the people involved.

What we are saying is that now additional funding will have to go into the project to make it into something viable; into something else than a museum, as we put it in this case. Economically speaking, what are the benefits of building a museum in that location? That is the type of documentation we would have liked to see on file at the initial proposal.

**Mr. Redway:** So it would have made more sense to have written off the amount that had already been spent and just wipe it out—take your loss and forget about it. Is that what you are saying?

**Mr. Dye:** I think it would have made more sense to have an adequate plan in the first place and carefully plan the use of taxpayer funds. They get half-way, with a sponsor failing to hold up their end and ...

**Mr. Roman:** Mr. Dye, in your opening statement, on page 2, you make reference that there is a latent lack of control in tax credits that is seriously circumventing any parliamentary

*[Translation]*

projet ait été approuvé et que les intéressés aient acheté la terre, il semble que toute envie de créer ces emplois et de construire un parc industriel avait disparu. Donc à notre avis, ils auraient bien aimé avoir, en mars 1985, au moment d'accorder leur approbation, un peu plus de preuves concrètes pour ce qui est de la création de ces emplois.

**M. Redway:** Vous estimez donc que le projet aurait dû être annulé à ce moment-là à cause du manque d'information et de preuves concrètes que ces emplois allaient être créés? Est-ce bien ce que vous nous dites?

**Mme Stern:** Ça aurait été une possibilité.

**M. Redway:** Aurait-elle été plus raisonnable sur le plan économique?

**Mme Stern:** Cela ne fait aucun doute.

**M. Redway:** Qu'en est-il du cas numéro 2? Apparemment, il s'agit là encore de musées. Une première décision avait été prise en 1983, mais une autre décision a été prise plus tard, en 1985. Celle de 1985 avait-elle ou non du sens?

**M. Dye:** J'estime qu'Esther peut vous donner une réponse plus éclairée et vous dire si on a ou non eu le souci de faire des économies dans ce cas.

**Mme Stern:** Si vous lisez le paragraphe 6.84, vous verrez qu'il manquait 400,000\$, et personne évidemment n'était prêt à avancer ce demi-million de dollars. Comme vous pourrez le constater, nous avons étudié ce projet, mais il nous a été très difficile de savoir s'il était valable. Ce musée était-il vraiment nécessaire? Nous n'avons pas trouvé dans les dossiers une étude concernant la nécessité de construire un musée à cet endroit.

Aurait-il valu la peine que l'on poursuive et que la CEIC avance cette somme additionnelle de 400,000\$? Là encore, après en avoir parlé aux personnes intéressées, il était très difficile de l'affirmer.

Nous prétendons qu'il faudra engager des dépenses additionnelles pour rendre ce projet viable, afin que l'immeuble serve à d'autres fins qu'à un musée, comme nous disions à la fin de l'étude du cas. Sur le plan économique, quels avantages pourrait-on retirer de la construction d'un musée à cet endroit? Voilà le genre de documentation que nous aurions aimé trouver dans les dossiers, au sujet de la proposition initiale.

**M. Redway:** Il aurait donc mieux valu passer pour profits et pertes la somme déjà dépensée, accepter la perte et l'oublier. C'est bien ce que vous dites, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Il aurait mieux valu prévoir un plan adéquat au départ et utiliser à bon escient l'argent des contribuables. Ils se sont rendus à mi-chemin, et un promoteur s'est ensuite désisté ...

**M. Roman:** Monsieur Dye, vous dites dans votre déclaration d'ouverture à la page 2 qu'il y a un manque évident de contrôle en matière de crédits d'impôt et que le contrôle parlementaire

## [Texte]

control whatsoever. I think the question I would like to ask is who is issuing the approvals for these tax credits, as such, and is there authority anywhere that these tax credits can be issued in the manner they are being issued?

A follow-up question to that would be whose responsibility is it? What department within government is responsible to institute and put these controls into place?

**Mr. Dye:** I think the focus of tax expenditures is in the Department of Finance. The implementation of Finance's rules then falls to Revenue Canada-Taxation, and they assess on the basis of the Tax Act rather than having a focus of the intended consequences of whatever the tax expenditure may be. So they are trying to follow the tax rules, whereas perhaps CMHC has some vested interest in creating housing somewhere. That is not of interest to Taxation. Theirs is to collect taxes. CMHC might want to have apartments built somewhere.

So we get an application of rules not considering the original intention. So it goes back to Finance, who in my view should be monitoring their tax expenditures. When a plan is put before Parliament, I think Finance should be very forthcoming on the intended consequences of a change in the Income Tax Act to provide tax expenditures. In my view this has not been the case in the past, nor do you get ongoing monitoring information as to the impact of these tax expenditures on an annual basis. I believe you should.

I think you are being kept in the dark, as a Member of Parliament, regarding tax expenditures, yet they are a very large segment of government activities. Virtually one-third of the expenditures of government are done through tax programs. I think Members of Parliament should have more information about that process, and I believe that process should be much better managed. It is a very high-risk way of delivering government programs, and I think it is important that that risk be recognized and managed as a high-risk program of government.

• 1040

So I would focus on the Department of Finance and expect that they would make their plans known through budgets and appropriations to Members of Parliament, that they follow up and advise Members of Parliament of the consequences of the various tax expenditures, and that they co-operate with Revenue Canada, Taxation to ensure that tax assessors not only fulfil their responsibilities with respect to tax but understand the nature of the program and what is expected to happen.

**Mr. Roman:** There is no indication of circumventing any of the rules and regulations or legislation presently in place, by, let us say, staff or by Ministers?

**Mr. Dye:** I brought to Parliament's attention my concerns last year of the up-to-\$1 billion tax remission that went to

## [Traduction]

devient très difficile. J'aimerais savoir qui autorise ces crédits d'impôt, est-ce que quelqu'un, quelque part, est autorisé à approuver ces crédits d'impôt de la façon dont ils l'ont été?

La question qui en découle est la suivante: qui est responsable? Quel ministère gouvernemental est responsable d'élaborer et de mettre en place ces contrôles?

**M. Dye:** J'estime que c'est le ministère des Finances qui est chargé des dépenses fiscales. L'application des règlements du ministère des Finances est la responsabilité de Revenu Canada—impôt, et ce dernier fait son évaluation en se fondant sur la Loi de l'impôt plutôt qu'en se préoccupant des conséquences possibles des dépenses fiscales. Par conséquent, on essaie de respecter les règlements de l'impôt, alors que la Société canadienne d'hypothèques et de logement peut être directement intéressée à créer du logement quelque part. Le service de l'impôt n'a pas ce souci, mais est intéressé par la perception des impôts. La SCHL peut pour sa part vouloir construire des appartements quelque part.

Par conséquent, on a appliqué les règlements sans tenir compte de l'intention initiale. On revient donc au ministère des Finances qui, à mon avis, est chargé de contrôler ses dépenses fiscales. Lorsqu'un projet est soumis au Parlement, le ministère des Finances devrait dire franchement quelles conséquences sont recherchées par la modification à la Loi de l'impôt qui prévoit des dépenses fiscales. A mon avis, ce n'a pas été le cas par le passé, et on n'obtient pas non plus de renseignement sur les contrôles de façon régulière quant à l'incidence de ces dépenses fiscales d'une année à l'autre. J'estime que vous devriez obtenir ces renseignements.

En qualité de député, on vous laisse dans l'ignorance quant aux dépenses fiscales, pourtant elles représentent une partie très importante des activités gouvernementales. Près d'un tiers des dépenses du gouvernement se font par le biais de programmes d'impôt. J'estime que les députés devraient être mieux renseignés sur cet aspect de l'action gouvernementale, qui devrait, à mon avis, être mieux géré. La réalisation des programmes gouvernementaux se fait de façon très risquée; il est très important de reconnaître ces risques et d'agir en conséquence.

Je m'attendrais donc à ce que le ministre des Finances surtout fasse connaître ses plans aux députés au sujet des budgets et des affectations de crédit, et aussi qu'il donne un suivi et conseille les députés quant aux conséquences des diverses dépenses fiscales. Il faudrait également que le ministère coopère davantage avec Revenu Canada-Impôt, pour que non seulement les évaluateurs d'impôt s'acquittent de leurs responsabilités concernant l'impôt, mais qu'ils comprennent bien la nature du programme et ce qu'on en attend.

**M. Roman:** Il n'y a aucun indice que le personnel ou les ministres essaient de contourner les règlements ou la loi présentement en vigueur, n'est-ce-pas?

**M. Dye:** J'ai porté à l'attention du Parlement l'an dernier mes inquiétudes concernant la remise d'impôt de près de 1

*[Text]*

Dome and related corporations. I am not sure that the people who should have known were informed. Certainly Members of Parliament were not informed.

This year we bring to your attention the changes in section 55 of the tax act. You were told as a Member of Parliament that these were merely technical amendments. In my view, these amendments were worth hundreds of millions of dollars, specifically targeted at a particular taxpayer. I think you should have known that. Whether or not members of Cabinet were aware I am not able to say, as I have not investigated that fully—nor do I intend to because I think it gets me close to Cabinet documents.

But there is a big problem in terms of you as a member knowing what is going on in these tax expenditure programs, and I would encourage changes in the approach. The Minister of Finance has indicated there will be fewer of them, but they will still exist and I think they still demand and will demand in the future much better management and much better disclosure than they are presently receiving.

**Mr. Roman:** One other question, related in a general way to the pension fund concern you raised. In your opinion, what is generally happening? You have sort of raised the red flag in this regard in indicating that there is a potential time bomb in some of the pension funds presently being administered by government.

**Mr. Dye:** My concern with pensions is not dissimilar from government's responsibility in managing Indian trust accounts or Veterans Affairs trust accounts. In the case of pensions, the government has an obligation to have an oversight mechanism on these federally controlled pensions. In my view, the Department of Insurance is not doing a good enough job to review the pensions under their control. Their methods, I believe, are inadequate to give the kind of assurance that government officials should be able to offer to the government of the day that the responsibilities are being fulfilled.

It is true that there have not been any significant failures recently. It was also true that three years ago there had not been any significant banking failures for 60 years.

One of the fundamental problems of the pension oversight exercise is, in my view, very limited auditing and a lot of reliance on management. Management says there are surpluses. That is fine—why not audit it and find out if those surpluses in fact do exist? I think there is a great deal more to be done. I am not trying to be an alarmist; I am not sending messages to pensioners that their funds will not be there for their pension. But I do think the government has a responsibility to do its job as set out in their mandate to examine with much more rigour the pension funds under their responsibilities.

I am advised that the federal government people are the leaders, and if it is not done adequately at the federal level then I would have other concerns about the majority of the pension plans in this country, which are provincially registered. So I think something ought to be done, and if it is done soon

*[Translation]*

milliard de dollars faite à Dome et à des sociétés apparentées. Je ne suis pas certain que ceux qui devaient en être informés l'aient été. Il y a des députés qui ne l'ont certainement pas été.

Cette année nous portons à votre attention les modifications apportées à l'article 55 de la Loi de l'impôt. On a dit aux députés qu'il ne s'agissait que de modifications techniques. À mon avis, ces modifications valaient des centaines de millions de dollars et elles visaient surtout un contribuable particulier. Vous auriez dû le savoir. Je ne sais pas si les membres du Cabinet étaient au courant ou non, je n'ai pas poussé l'enquête jusque là—je n'ai pas l'intention de le faire non plus puisqu'il s'agirait de connaître des documents du Cabinet.

Toutefois, cela pose un problème important puisque vous devez savoir ce qui se passe au sujet des programmes de dépenses fiscales, et j'aimerais que l'approche soit différente. Le ministre des Finances a souligné qu'il y aura maintenant peu de programme de ce genre, mais il y en aura toujours et il faudra toujours qu'à l'avenir ils soient mieux gérés et mieux connus qu'actuellement.

**M. Roman:** Je voudrais vous poser une autre question concernant votre inquiétude sur les fonds de pensions. Qu'est-ce qui se passe à votre avis? Vous tirez en quelque sorte le signal d'alarme et laissez entendre que l'administration actuelle de certains fonds de pension par le gouvernement risque de provoquer une catastrophe.

**M. Dye:** Je suis préoccupé par cette question comme je le suis par la façon dont le gouvernement gère les comptes de fiducie pour les Indiens ou les comptes de fiducie pour les anciens combattants. Dans le cas des pensions, le gouvernement doit avoir un mécanisme de surveillance pour ces pensions contrôlées par le fédéral. À mon avis, le département des assurances ne fait pas très bien son travail de révision des pensions dont il est chargé. Je crois qu'il ne dispose pas de méthode adéquate qui permettrait aux fonctionnaires de donner au gouvernement l'assurance que le département assume bien ses responsabilités.

Il est vrai qu'il n'y a pas eu de faillite importante récemment. Il est vrai également qu'il n'y avait pas eu, jusqu'à il y a trois ans, de faillites importantes de banque depuis 60 ans.

À mon avis, parmi les problèmes fondamentaux concernant le contrôle des pensions, on peut mentionner le caractère trop restreint de la vérification et la trop grande dépendance vis-à-vis de l'administration. Celle-ci laisse entendre qu'il y a des surplus. Très bien; pourquoi ne pas en faire la vérification et savoir si vraiment ces surplus existent? Il faudrait à mon avis faire bien davantage. Je ne voudrais pas être alarmiste, je ne peux laisser entendre aux retraités que les fonds n'existeront plus au moment où ils prendront leur pension. Toutefois, j'estime que le gouvernement a la responsabilité de faire le travail que prévoit son mandat et d'examiner avec plus de rigueur les fonds de pensions dont il est responsable.

On me dit que les gens du gouvernement fédéral sont des chefs de file, et si le travail ne se fait pas adéquatement à ce palier, je serais très inquiet au sujet d'un grand nombre de fonds de pensions ailleurs au pays, qui sont enregistrés sur le plan provincial. Il faudrait donc à mon avis faire quelque



[*Texte*]

then pensioners should not have anything to worry about if all the audits come up clean.

**Mr. Roman:** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** I would like to follow up on something at the very beginning of the report, and that has to do with lapsing funds. I heard something on *Canada AM* yesterday morning that suggested you did a study, Mr. Dye, but I am not sure whether I heard correctly or not as to your outcome. Maybe you should just tell me how seriously you looked at this problem and the outcome of your study, if you did one.

• 1045

**Mr. Dye:** Madam Chair, the outcome of the study is that traditional wisdom that there is enormous waste, extravagance and large funds being dispensed just at the close of the government's year is probably overstated. Yes, there are expenditures at the year end that cost the taxpayer money that could be saved. Most of them seem to be of the nature where funds are spent in advance for something that can be justified. The expenditure can be justified, but they are moved up into the current year in order to avoid a lapsing of funds.

Now, the lapsing of funds is a problem for management because management is not permitted to spend more than their allotments. If they over-expend, then you as the Public Accounts committee will receive a report saying there are over-expenditures, and you would take that very seriously because the law says they cannot do that. So managers are in trouble. They are trying to deliver a program with funds they have, and they are not quite sure whether or not the funds will be there on the day it is necessary.

To give you an extreme example, the chief of the air services in National Defence would have a problem if his budget for aircraft fuel were getting pretty close and he had an alert and had to say to the pilots: I am not so sure if we can scramble; it is March 31, and there is not enough money in the budget for fuel today. So it is tough to manage under the existing rules.

On the other hand, these rules have served the Westminster model of Parliament for a long time in terms of your cash allotments that you give as parliamentarians. It is your opportunity to have control. Somewhere in the system, I think a different approach needs to be designed so that Parliament retains its control over the use of public funds and at the same time managers can manage, giving the best use of public funds.

The managers have motivations not to save because if at the present they do not use their budgets they could well be imperilled in their next year's program that they have to deliver. But their funds are reduced because they did not get used because of some timing issue. So the timing issue in the

[*Traduction*]

chose; si c'est fait assez tôt, les retraités n'auront pas à s'inquiéter si les vérifications se révèlent positives.

**M. Roman:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Je voudrais donner suite à une question soulevée au tout début du rapport, au sujet des fonds inutilisés. J'ai entendu hier matin à *Canada AM* que vous avez fait une étude, monsieur Dye, mais je ne suis pas certain d'avoir bien entendu, et je ne sais pas non plus si vous avez obtenu des résultats. Vous pourriez peut-être nous dire si vous avez étudié sérieusement le problème et aussi quelles conclusions vous en avez tirées, le cas échéant.

**M. Dye:** Madame la présidente, la conclusion de cette étude est que la rumeur traditionnelle, selon laquelle il y a un gaspillage énorme et des dépenses excessives au terme de l'année financière, est bien exagérée. Oui, lorsque l'année se termine, il y a des dépenses qui coûtent de l'argent aux contribuables et qu'on aurait pu éviter. En grande partie, ce sont des fonds qui sont dépensés à l'avance pour des activités justifiées. Ce sont donc des dépenses qu'on peut justifier, mais elles sont déclarées dans l'année courante afin d'éviter que les fonds ne tombent en désuétude.

L'inutilisation des fonds constitue un problème pour les administrateurs, car ceux-ci ne sont pas autorisés à dépenser plus que ce qui leur a été attribué. S'ils dépensent trop, vous, du Comité des comptes publics, recevrez un rapport le soulignant, et vous prendrez la chose très au sérieux, étant donné que la loi stipule qu'on ne peut pas le faire. Les gestionnaires se trouveront donc en difficulté. Ils prévoient d'offrir des programmes avec les fonds dont ils disposent, mais ils ne sont pas tout à fait sûrs de disposer de ces fonds le jour où ils en auront besoin.

Je vous donne un exemple poussé à l'extrême, le chef des services aériens de la Défense nationale ferait face à un problème si son budget de carburant pour avions était trop juste et s'il devait dire à ses pilotes en cas d'alerte: Je ne suis pas sûr que nous puissions décoller à toute vitesse, nous sommes au 31 mars et nous ne disposons pas dans le budget d'assez d'argent aujourd'hui pour le carburant. Il est donc très difficile de gérer selon le règlement actuel.

Par ailleurs, c'est le règlement en vertu duquel fonctionne le Parlement sur le modèle de Westminster, depuis fort longtemps, pour ce qui est des affectations de crédits que vous accordez en tant que parlementaires. Ainsi on vous permet d'avoir un contrôle. Il faudrait trouver au sein de ce système une approche différente afin que le Parlement conserve son contrôle sur l'utilisation des fonds publics, mais permette en même temps aux gestionnaires de gérer et de faire la meilleure utilisation possible des fonds publics.

On encourage les gestionnaires à ne pas épargner, car s'ils ne peuvent utiliser leur budget présentement, ils risquent d'éprouver des difficultés dans l'appréciation de leur programme l'an prochain. Leurs fonds seront réduits, étant donné qu'ils ne les ont pas utilisés puisque l'occasion ne s'est pas

*[Text]*

use of funds has to be looked at carefully, and I understand the Comptroller General of Canada is undertaking such a study.

**Mr. Ravis:** Madam Chair, I guess Mr. Dye can suggest that these expenditures were necessary, but I have experience with three federal departments, two of which I worked for, and one of my employees' spouses worked for this department. A number of years ago when I worked for CMHC, we used to joke about the instant nursing homes at the end of the year, whereby nursing homes were built in parts of Saskatchewan that in fact were needed. But the community had done only very preliminary planning and really were not ready for all the things that had to be done. So it all happened in a flurry.

I have had experience with DND where much the same kind of thing happened. The typewriters, the new carpets and what have you all arrived right at the end of the fiscal year.

I am suggesting that maybe some of those things are needed, but maybe some of those things are on a wish list. I guess I have to come back to the statement you made, that the system right now is sending the wrong signal, that it is a signal to spend rather than to save.

That leads me to my question. The President of the Treasury Board instituted a freeze last February, and I wonder how successful you think that was.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not have at my finger-tips—and I do not suppose the Treasury Board have either—the exact dollars and cents that might have been saved through the freeze. I have spoken to the President of the Treasury Board about it. I know he believes there was a benefit in terms of reducing the outflow of public funds. But some of it is illusory in my view. It is hard to tell what is a saving and what is a deferral.

I think something was saved. As for exactly how much, I do not know if that number can be calculated. While such a program goes in, it has the appearance of saving; in fact, it causes managers a lot of troubles, too. It is a two-sided sword.

For example, in my own office, if we put in a freeze and do not buy any more computers, my costs will go up. I can buy a computer for \$5,000, \$6,000 or \$7,000; I can buy an auditor for \$40,000, depending on rank. It is possible to reduce the number of auditors by having more computers. If I am not allowed to buy computers, then I buy people.

I offer you that example, but there are all kinds of them in every department.

*[Translation]*

présentée. Il faut donc étudier très sérieusement la question du moment opportun, et je crois comprendre que le contrôleur général du Canada a entrepris une telle étude.

**M. Ravis:** Madame la présidente, je crois comprendre d'après la réponse de M. Dye que ces dépenses étaient nécessaires, car j'ai très bien connu trois ministères fédéraux, deux pour lesquels j'ai travaillé et un pour lequel ont travaillé les épouses de mes employés. Lorsque j'ai travaillé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement il y a quelques années, nous faisions des blagues au sujet des maisons de repos instantanées; à la fin de l'année, des maisons de repos étaient construites dans certaines régions de la Saskatchewan, où elles étaient vraiment nécessaires. Toutefois la collectivité n'avait fait que très peu de planification préliminaire, et elle n'était pas du tout prête à faire tous les travaux nécessaires. Tout se passait donc très vite.

J'ai travaillé également au ministère de la Défense, où le même genre de choses se passaient. Les machines à écrire, les nouveaux tapis et tout le reste nous arrivaient à la fin de l'année financière.

Certains articles étaient nécessaires, mais d'autres faisaient partie de la liste des souhaits. Je reviens à votre déclaration, où le système actuel n'envoie pas le bon signal, c'est le signal de dépenser plutôt que d'épargner.

J'en viens à ma question. Le président du Conseil du Trésor a prévu un gel en février dernier, et je me demande à quel point ce fut une réussite.

**M. Dye:** Madame la présidente, je n'ai pas en mémoire—et je ne pense pas que le Conseil du Trésor les ait également—les dollars et les cents exacts qui ont pu être épargnés à la suite du gel. J'en ai parlé au président du Conseil du Trésor. Il est d'avis que ce fut bénéfique et qu'on a pu réduire ainsi les dépenses de fonds publics. Cependant, à mon avis, c'est en partie illusoire. Il est très difficile de déterminer ce qui est une épargne et ce qui est un report.

On a fait certaines épargnes, quant à dire exactement combien, je ne sais pas si on a vraiment fait le calcul. Lorsqu'un tel programme est mis en vigueur, on a l'impression qu'il y a une épargne; en réalité, il donne beaucoup de difficultés aux gestionnaires également. Il s'agit d'une arme à double tranchant.

Je prends le cas, par exemple, de mon propre bureau, si nous imposons un gel et nous n'achetons plus d'ordinateurs, mes coûts augmenteront. Je peux acheter un ordinateur pour 5,000\$, 6,000\$ ou 7,000\$, je peux acheter un vérificateur pour 40,000\$, selon son niveau. On peut réduire le nombre de vérificateurs en achetant davantage d'ordinateurs. Si on ne me permet pas d'acheter des ordinateurs, j'achète alors les services des gens.

C'est simplement un exemple que je vous donne. Vous en trouverez bien d'autres dans chaque ministère.

## [Texte]

Freezes have, I think, a temporary advantage. I doubt the government would want to impose one every year because public servants would then find systems, in order to try to manage, to get around the system that says their funds are cut off when they are in the middle of their program. So it is not the only answer.

I know the intent was noble, but it is difficult to manage in the public with the way the funds are allotted. Much has to be done with this business of confused signals of spend or save. Whether Parliament should have absolute control over the last penny or it should be over a broader period of two years or three years, more thought is required.

**Mr. Ravis:** Mention was certainly made by the President of the Treasury Board in February 1986 that guidelines were coming down. I do not believe they have come down, and I think that is one of the things you comment on in your report. Do you know anything more than we do in this committee as to where that is at?

**Mr. Dye:** No, I do not know any more. I am sure the Comptroller General will be able to give you more information as soon as he has his Minister's accord on whatever is planned. I do not know where they are at the moment on that issue.

**Mr. Ravis:** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Before I recognize Mr. Hovdebo, could I ask the committee for guidance on a couple of matters.

One is we have booked this room until 12.30 p.m. but we have heard this morning that the Minister of Finance will be speaking at 11 a.m. in the throne speech debate and will be making some announcement about tax reform. I do not know how many members of the committee wish to stay here as opposed to going to the House to hear the Minister's statement. So, if we are going to continue until 12.30 p.m. as planned, I would like to know that we will still have quorum.

Secondly, I would like to propose that next Tuesday the committee meet with translation but without a record to finalize our report on the Dome, which has been there to be dealt with since before last summer, and also to plan our work for the year ahead.

So is it acceptable that we meet on Tuesday for those two purposes, and can you tell me if you wish to continue as planned until 12.30 p.m. or if there is going to be a mass exodus to the House?

**Mr. Ravis:** My suggestion is that I think this is a very important statement the Minister of Finance is making. I personally would like either to be there or to watch it on OASIS.

Is there a chance that we could have Mr. Dye come back? Is that an option?

**The Chairman:** Yes. Do you mean for us to reconvene at 11.45 a.m. or to have Mr. Dye another day?

**Mr. Ravis:** Or come back on another day.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Yes, because up to now we have touched only a few chapters in this because of the thickness of it.

## [Traduction]

Le gel, à mon avis, présente un avantage à court terme. Je doute fort que le gouvernement souhaite imposer un gel chaque année: les fonctionnaires mettraient au point de nouveaux systèmes qui leur permettraient de contourner les difficultés entraînées par une coupure de fonds, alors que le programme n'est pas encore réalisé. Il faut donc une autre solution.

L'intention était bonne, je ne le nie pas, mais il est difficile de faire bonne figure avec notre allocation actuelle des fonds. On nous dit tantôt d'épargner, tantôt de dépenser, et la situation n'est pas claire. Que le Parlement contrôle chaque sou dépensé ou que la période visée couvre deux ou trois ans, la chose reste à étudier.

**M. Ravis:** Le président du Conseil du Trésor a indiqué clairement en février 1986 que des directives seraient publiées. Elles ne le sont toujours pas, et je pense que vous en avez parlé dans votre rapport. Êtes-vous plus au courant que les membres du Comité et pouvez-vous nous dire où en sont les choses?

**M. Dye:** Non, je n'en sais pas plus long que vous. Je suis sûr que le contrôleur général pourra vous renseigner sur ce que l'on envisage de faire dès que son ministre le lui permettra. Mais je ne sais pas où en sont les choses en ce moment.

**M. Ravis:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Avant de passer la parole à M. Hovdebo, j'aimerais demander conseil aux membres du Comité.

Nous avons réservé la pièce jusqu'à 12h30. Or, on nous signale ce matin que le ministre des Finances participera au débat sur le discours du Trône à 11 heures et fera certaines déclarations relatives à la réforme fiscale. Je ne sais pas ce que les membres du Comité souhaitent, continuer à siéger ou aller à la Chambre entendre le discours du ministre. Si nous siégeons comme prévu jusqu'à 12h30, je veux m'assurer que nous maintenions le quorum.

J'aimerais proposer également que la prochaine réunion de mardi soit interprétée, mais qu'on n'ait pas de compte rendu. Ceci nous permettrait de terminer notre rapport sur la Dome, que nous avons laissée de côté depuis le début de l'été, et de planifier nos travaux pour l'année à venir.

J'aimerais savoir si ces deux propositions vous agréent. Voulez-vous que l'on continue à siéger comme prévu jusqu'à 12h30 ou avez-vous l'intention de désertir le Comité au profit de la Chambre?

**M. Ravis:** À mon avis, la déclaration que le ministre des Finances va prononcer est capitale. Personnellement, j'aimerais bien l'entendre en direct ou sur la chaîne OASIS.

Serait-il possible que M. Dye compare à nouveau devant nous? Est-ce une possibilité?

**La présidente:** Certainement. Vous aimeriez qu'on reprenne à 11h45 ou que M. Dye revienne un autre jour?

**M. Ravis:** C'est une autre possibilité.

**M. Guilbault (Drummond):** Certainement, car nous n'avons fait qu'effleurer quelques chapitres de ce gros document.



[Text]

**The Chairman:** I have to hear from the committee members first; this is committee business.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I would suggest also that we have Mr. Dye at another occasion to finish the report.

**The Chairman:** What is the consensus of the members of the committee? Mr. Hovdebo is the only member of the committee still unheard from. Mr. Nunziata also wishes to ask questions.

Shall we hear Mr. Hovdebo and then adjourn, or would members be willing to stay while Mr. Nunziata also places one or two brief questions?

**Mr. Redway:** I have to go to another committee at 11 a.m. for 15 minutes.

**The Chairman:** Adjourn the committee at 11?

**Mr. Redway:** I personally have to go to another committee meeting for 15 minutes at 11. That is why.

**The Chairman:** Would it be your wish to return here at 11.30 or 11.45?

Mr. Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** On déplace beaucoup de gens pour ces réunions et on devrait dire à l'avance que si une réunion doit durer jusqu'à 12h30, on ne dévierait de l'horaire qu'en cas de force majeure. Je sais que M. Dye est très disponible et qu'il va y avoir plusieurs rencontres relativement à son rapport, mais il faut éviter le plus possible de déranger tout ce beau monde pour des caprices à la Chambre dont on pourra prendre connaissance dans le Hansard ou revoir sur l'OASIS à 11h30. Je ne comprends pas qu'on doive tous participer directement à ces débats de la Chambre; il y en a cinq jours par semaine et on n'y passe que quelques heures par semaine. On reverra cela sur l'OASIS à 11h30 ou à 13h30.

• 1055

Bref, il faut éviter le plus possible de changer les horaires au dernier moment et de faire gaspiller du temps qui peut être utilisé de façon plus efficace dans les ministères. Je suggère donc qu'on siège jusqu'à 12h30.

**The Chairman:** Is it agreeable then that we adjourn now and return at 11.30 a.m.? Is it acceptable to you, Mr. Hovdebo, if we adjourn now and return at 11.30 a.m.?

**Mr. Hovdebo:** Yes, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you.

• 1056

• 1135

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order.

Before we resume, Mr. Dye would like to make a brief remark.

**Mr. Dye:** Thank you, Madam Chair.

[Translation]

**La présidente:** Vu que cela concerne les travaux du Comité, j'aimerais avoir la réaction des membres tout d'abord.

**M. Guilbault (Drummond):** Je propose que M. Dye revienne nous voir et que l'on termine le rapport.

**La présidente:** Est-ce que tout le monde est d'accord? M. Hovdebo n'a pas encore pris la parole et M. Nunziata aimerait poser des questions.

Voulez-vous que l'on donne la parole à M. Hovdebo et que l'on ajourne ensuite, ou êtes-vous prêts à autoriser M. Nunziata à poser quelques brèves questions?

**M. Redway:** Je dois vous quitter à 11 heures pour une quinzaine de minutes et me rendre à un autre comité.

**La présidente:** Nous ajournons à 11 heures?

**M. Redway:** Je dois vous quitter à 11 heures pour passer 15 minutes dans un autre comité.

**La présidente:** Voulez-vous que l'on reprenne à 11h30 ou à 11h45?

Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** There are a lot of people involved in these meetings and we should be told ahead of time if a meeting is scheduled until 12.30. We will stick to the timetable unless it proves impossible. I know that Mr. Dye is very much available, and that we will have several meetings to deal with the report. However, we should try and avoid disturbing all these people just on the whim of the House for something we can read in the Hansard or see at 11.30 on OASIS. I do not see why we should feel obliged to participate in the proceedings in the House. They are debating over there five days a week and we are only present for a few hours a week. We can see them on OASIS at 11.30 or 1.30 p.m.

In short, let us try to avoid any last minute change to our timetables and wasting time that could be used more efficiently within departments. I therefore suggest we sit until 12.30 p.m.

**La présidente:** Pouvons-nous ajourner maintenant et reprendre nos travaux à 11h30? Etes-vous d'accord, monsieur Hovdebo, que nous ajournions maintenant pour reprendre à 11h30?

**M. Hovdebo:** Oui, madame la présidente.

**La présidente:** Je vous remercie.

**La présidente:** La séance est ouverte.

Avant de poursuivre, M. Dye aurait de brèves remarques à faire.

**M. Dye:** Merci, madame la présidente.

## [Texte]

I would like to make sure that I have the public record correctly stated. I think I gave Mr. Redway an incomplete answer with respect to official residences. I had forgotten that I had sent a letter to your committee; and there is a paragraph or two in there regarding official residences. I neglected to mention that to your members. And to the best of my knowledge I have not received a response from the committee. As I said, I will be guided by the views of your committee.

The other point was I raised a question of an array of statistical numbers with respect to the ongoing maintenance at Port-Cartier prison. I had in my mind another bit out of these 10,000 facts I am supposed to carry around in my head and I have confused myself and therefore members by mentioning \$2 million to \$12 million. I wish they would erase the idea of \$2 million to \$12 million from their minds. The answer is \$3 million a year estimated for the ongoing additional costs at Port-Cartier. The \$2 million to \$12 million has nothing to do with maintenance at Port-Cartier, or construction at Port-Cartier. I made an error.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye.

The next questioner is Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you, Madam Chairman.

I have a number of to some extent unrelated questions, but all dealing with your work and your mandate, or your terms of reference I guess would be a better term.

First of all, as far as you know, is there any move on the part of the government to allow you to report when the reports are ready, rather than once a year?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I was very disappointed in the government's response. There is a letter sent to your committee by the Treasury Board—I think signed by the President of the Treasury Board—saying that the government's view is they wish to consider the activities of the Public Sector Accounting and Auditing Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants before they make up their mind. My view is they are saying no, and I would like to serve you better by reporting to you periodically. I do not think that is the view of the government.

**Mr. Hovdebo:** You mean you do not think we are going to get that changed.

I also have a concern, and it relates to some extent, or it was brought back to mind, because I have had it before, about the terms of reference. You were asked a question on privatization. Do you feel that making a judgment on privatization is part of your terms of reference in the case of corrections?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think that where alternatives exist we sometimes offer up alternatives and suggest that other courses of action might be possible.

**Mr. Hovdebo:** But on the basis of ideology.

**Mr. Dye:** Well, that is where we have to tread that fine line. We sometimes offer up alternative suggestions when it comes to the implementation of policy. When it comes to political policy or—

## [Traduction]

J'aimerais apporter une rectification au compte rendu. J'ai donné à M. Redway une réponse incomplète au sujet des résidences officielles. J'ai oublié que j'avais envoyé une lettre à votre Comité, dans laquelle il se trouve un ou deux paragraphes au sujet des résidences officielles. J'ai omis de le mentionner à vos membres. À ma connaissance, je n'ai pas reçu de réponse du Comité. Comme je l'ai dit, je m'en remettrai à votre Comité.

J'ai une autre observation d'ordre statistique à faire au sujet de l'entretien de la prison de Port-Cartier. J'ai toujours des milliers de chiffres dans la tête et j'ai dû faire erreur en parlant de 2 à 12 millions de dollars. Je vous prie d'oublier ces deux chiffres. C'est à 3 millions de dollars que nous avons estimé les coûts d'entretien courants à Port-Cartier. Cette plage de 2 à 12 millions de dollars n'a rien à voir ni avec l'entretien ni avec la construction de Port-Cartier, j'ai fait erreur.

**La présidente:** Merci, monsieur Dye.

Je cède maintenant la parole à M. Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci, madame la présidente.

J'ai un certain nombre de questions sans lien entre elles, mais qui toutes ont trait à vos travaux et à votre mandat.

En premier lieu, à votre connaissance, le gouvernement songe-t-il à vous permettre de déposer vos rapports lorsqu'ils sont prêts, plutôt qu'une fois l'an?

**M. Dye:** Madame la présidente, la réaction du gouvernement à cet égard m'a fort déçu. Le Conseil du Trésor, par l'entremise de son président, je crois, a envoyé une lettre à votre Comité dans laquelle le gouvernement affirme qu'il veut recueillir le point de vue du comité de la comptabilité et de la vérification du secteur public, comité rattaché à l'Institut canadien des comptables agréés, avant de prendre une décision. Pour moi, c'est une façon de dire non. Je préférerais pouvoir vous remettre des rapports périodiques, mais cela ne semble pas être l'opinion du gouvernement.

**M. Hovdebo:** Autrement dit, vous n'escomptez aucun changement.

Une autre question qui me vient à l'esprit, c'est celle qui a trait à votre mandat. On vous a interrogé au sujet de la privatisation. Croyez-vous que porter un jugement sur la privatisation fait partie de votre mandat dans le cadre des services correctionnels?

**M. Dye:** Madame la présidente, s'il y a plusieurs solutions possibles, je pense que l'on peut en proposer une.

**M. Hovdebo:** Oui, mais on peut y voir un fondement idéologique.

**M. Dye:** Justement, la ligne de démarcation n'est pas facile à tracer. Nous faisons parfois des suggestions lorsqu'il s'agit de la mise en application d'une politique. Lorsqu'il s'agit du domaine politique ou...

*[Text]*

**Mr. Hovdebo:** But there is a difference.

**Mr. Dye:** —ideology, whether you provide things privately or publicly, I think it would be imprudent of our office to engage in that. We steer away from it, and I hope we are not in a position where someone might say we are dabbling in policy. I know sometimes we may be seen to be getting close. If we are, I think it is strictly within the area of implementation of policy. I really do not want to offer guidance on political policy. That is not what Parliament wants their Auditor General to do, as far as I understand Parliament's words on that.

• 1140

**Mr. Hovdebo:** My concern was not only in the sense that you did not reject it in the case of the question by the member this afternoon, but also in that in last year's report I felt you came very close to making recommendations in the social areas which dealt with the ideology rather than with the thing.

**Mr. Dye:** That would have been unintended, and if we do that I hope members would point those out to us. We try to avoid those things.

**Mr. Hovdebo:** I also think I want to point out to you that there is a certain danger in stroking the government too much; in suggesting they are improving a great deal; because the tendency for the government now is to answer every question that points out the great mispending they do with the fact that the Auditor General says they are doing very well: see, in chapter 15 he said so and so. So the idea might be counterproductive. I know it is bad not to give somebody some encouragement once in a while, but it is being turned back on us right now.

I think the area on which I wanted to ask for some expanding ... in your statement this morning you make the statement on page 2:

In my view this latent lack of control may well represent one of the most serious voids in parliamentary control over the public purse in Canadian history.

The question is almost identical to the one my colleague here has asked; but I can remember when I first came here that the previous Auditor General, Macdonell, suggested that the government had lost control of spending—absolute control—and you have reiterated that point, not quite in the same words, but to some extent. Do you feel this whole area of tax expenditures and the lack of control is a greater danger and a greater contributor to the deficit that is bothering the government than that uncontrolled spending that was referred to by the previous Auditor General?

**Mr. Dye:** Jim Macdonell, when he made his statement about how the public expenditure of the government was close to ... or Parliament had lost control of the public purse—I have not quoted him exactly—was dealing with, I think, mostly cash expenditures in those days. Over time, this area of tax expenditures has risen as a major instrument for the govern-

*[Translation]*

**M. Hovdebo:** Mais c'est différent.

**M. Dye:** ... idéologique, qu'il s'agisse de choses privées ou publiques, mon bureau serait imprudent de s'y immiscer. Nous nous efforçons d'éviter cela, et j'espère bien que personne ne va nous accuser de nous mêler de politique. On l'effleure parfois, c'est vrai, mais on se limite strictement à l'application des politiques. Je ne suis pas intéressé à faire fonction de guide en l'occurrence. Si j'ai bien compris l'intention du législateur, ce n'est pas là le rôle du vérificateur général.

**M. Hovdebo:** Ce qui m'inquiète, c'est que vous semblez rejeter ce principe, non seulement dans le cas du sujet soulevé par un membre cet après-midi, mais aussi dans votre rapport de l'an dernier, dans lequel vous êtes venu bien près de formuler les recommandations d'ordre social qui avaient un certain fond idéologique.

**M. Dye:** C'était contraire à nos intentions, mais si la chose se produit, j'espère que les députés vont nous le signaler. Nous essayons d'éviter cela.

**M. Hovdebo:** J'aimerais aussi vous signaler qu'il y a un certain risque à vouloir trop flatter le gouvernement, à lui dire qu'il s'améliore beaucoup; dès qu'on interroge le gouvernement au sujet d'une dépense douteuse, on se voit répondre que le vérificateur général, lui, n'y voit rien de mal. À preuve, le chapitre 15 et les suivants. Voilà qui est peu productif. Ce n'est pas mauvais en soi de louer quelqu'un à l'occasion, mais cela semble se retourner contre nous en ce moment.

Là où je veux obtenir de vous plus de détails ... dans votre déclaration de ce matin vous dites, à la page 2:

A mon avis, cette absence latente de contrôle pourrait bien constituer l'une des carences les plus graves en ce qui concerne le contrôle par le Parlement des deniers publics dans toute l'Histoire du Canada.

Ma question est presque identique à celle que mon collègue vient de poser; je me souviens, lorsque j'étais nouveau député, que l'ancien vérificateur général, M. Macdonell, avait laissé entendre que le gouvernement n'avait plus le contrôle absolu de ses dépenses, et j'ai l'impression que vous dites la même chose, ou à peu près. Croyez-vous que ce manque de contrôle sur les dépenses fiscales soit plus dangereux et contribue davantage au déficit que l'absence de contrôle à laquelle avait fait allusion l'ancien vérificateur général?

**M. Dye:** Lorsque Jim Macdonell a affirmé que le gouvernement n'avait pour ainsi dire aucun contrôle sur les dépenses publiques, je le cite peut-être mal, et il faisait surtout allusion aux déboursés de caisse à l'époque. Au fil des ans, ce genre de dépense fiscale et devenu entre les mains du gouvernement un instrument majeur d'intervention publique qui lui permet d'influer sur les affaires des contribuables.



## [Texte]

ment to intervene in public activities and influence the affairs of taxpayers.

Our sense of it is that there has been some improvement in the controls over the day-to-day cash expenditures of disbursements, and indeed over the revenue collection, but when it comes to the matter of not collecting taxes because there is a desire by government to implement government policy by non-collection of revenue—and you will see that in that \$28 billion we talk about, which is a very significant sum . . . about \$9 billion of that is neutral. Nobody is going to act any differently. People who are 64 become 65 and there is not much they can do about it; yet their tax situation changes because of a tax expenditure recognizing an age threshold. But there is about \$19 billion of public policy there affecting the behaviour of taxpayers. It provides inducements or some alternatives to people to make an economic decision. It is over that \$19 billion worth that my view is Parliament knows very little about it and it should know a great deal more about it, and I do not believe the Department of Finance is adequately managing what we think is a very high-risk area.

• 1145

**Mr. Hovdebo:** Do you have figures of how much it is growing per year? Have you gone back and made that kind of judgment?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, one of my big concerns is there is inadequate information about the extent of tax expenditures. The government does not regularly publish this information. There was information available in 1978-79, or maybe it was 1978-80, and the Minister of Finance in August of 1985, I think, published some data, but it is periodic and fragmentary. I think you deserve better as a Member of Parliament.

I am unable to answer you whether there is growth or not; I do not have a lot of information.

**Mr. Hovdebo:** Are you suggesting that there needs to be a whole new structure if we are going to continue with this kind of expenditure, or that there needs some refinement of what is already in place? Or is there a need for some new control, some new structure to be put in place?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I think we are recommending new structure but I do not think we are recommending massive changes in departmental structure, but we do believe that the Department of Finance ought to have an evaluation unit, which I understand the Minister has announced he is going to do. We applaud that. We would be very interested in seeing them evaluate their tax policies because we think that is important.

In our view there should also be better co-ordination between Finance and Taxation because the tax people are out there assessing on the basis of tax rules as opposed to program intentions.

**Mr. Hovdebo:** Your suggestion that the tax expenditures stand alone and then:

## [Traduction]

A notre sens, on a amélioré le dispositif de contrôle régissant des dépenses de caisse quotidiennes, ainsi que la perception des revenus, mais s'il s'agit d'une politique administrative que le gouvernement veut mettre en oeuvre par le biais de revenus non perçus—et parmi les 28 milliards de dollars dont j'ai parlé, somme fort importante, quelque 9 milliards de dollars sont hors de cause. Personne ne peut rien y faire. Une personne atteint l'âge de 65 ans, mais elle ne peut rien y faire; pourtant sa situation fiscale se modifie, parce que le fisc impose une limite d'âge. Quant au solde de 19 milliards de dollars, il s'agit de politiques publiques qui touchent tous les contribuables. Il s'agit pour eux d'encouragement ou de choix possible vis-à-vis de certaines décisions économiques. C'est cela dont le Parlement ignore tout, à peu de chose près, alors qu'il devrait être bien renseigné dans la matière, surtout que le ministère des Finances nous semble mal géré dans un domaine qui comporte bien des risques.

**M. Hovdebo:** La situation s'aggrave-t-elle d'année en année? Vous avez des statistiques qui vous permettent de l'affirmer?

**M. Dye:** Madame la présidente, ce qui m'inquiète, entre autres, c'est le manque de renseignements sur les dépenses fiscales. Le gouvernement ne publie pas de données courantes à ce sujet. On n'a pu trouver de tels renseignements pour 1978-1979, ou peut-être pour 1978-1980, et en août 1985, le ministre des Finances en a dévoilé certaines, mais il s'agit de renseignements périodiques et fragmentaires. Vous méritez mieux en tant que député.

Je ne peux vous dire si la situation s'est aggravée ou pas, je n'ai pas ce renseignement.

**M. Hovdebo:** Que faudrait-il faire, selon vous, dans ce domaine: remanier les structures, ou améliorer celles qui existent déjà? Faudrait-il prévoir de nouveaux dispositifs de contrôle?

**M. Dye:** Madame la présidente, nous recommandons de nouvelles structures mais sans qu'il y ait à remanier de fond en comble les structures actuelles du ministère; le ministère des Finances devrait se doter d'une section d'évaluation, chose que le ministre d'ailleurs va bientôt annoncer. En plus de louer cette mesure, nous sommes fort intéressés à voir de quelle façon se fera l'évaluation des politiques fiscales, chose fort importante à notre avis.

Il devrait y avoir aussi une meilleure coordination entre les finances et l'impôt, car l'impôt fait son évaluation en fonction des règlements fiscaux et non pas en fonction des intentions du programme.

**M. Hovdebo:** Vous proposez que les dépenses fiscales constituent un secteur autonome et vous ajoutez:

**[Text]**

... in conjunction with the implications of the type of annual financial report proposed ... to improve the parliamentary control in this important area.

That is, information-giving but not structure-changing.

**Mr. Dye:** If an evaluation unit were there and doing its job that is a bit of a structure change. Certainly communication and co-ordination would be a change. I understand they are really quite separate groups and perhaps the departments could better testify as to the extent of co-ordination between Finance and Taxation, but my view, and I have not audited it, but my impression is they are really quite free-standing and separate groups and the co-ordination could be improved.

**Mr. Hovdebo:** Is your department or is your office going to increase or attempt to increase the amount of information in these, that is, define the \$28 billion?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, if members wanted I could demonstrate how we came to \$28 billion, but it is really just a long list of numbers. What we want is for the government to pursue aggressively our recommendations and your recommendations as a committee that the federal government reporting study be looked at seriously and provide members with improved information about government operations. Part of that is better information about tax expenditures.

We think you need more information; you are entitled to it.

**Mr. Hovdebo:** So do we. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hovdebo.

We have with us this morning two Members of Parliament who are not members of the committee and I would propose recognizing them now before we go to the second round with members of the committee.

So, Mr. Nunziata followed by Mr. Boudria.

**Mr. Nunziata:** Thank you. Mr. Dye, you say that Port-Cartier cannot be justified based on need. The Solicitor General now says there is a need for a protective custody prison in Port-Cartier. In effect the Solicitor General, Mr. Kelleher, is calling into question the competence of your office. How do you feel about that?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I have not heard Mr. Kelleher call into question the competence of my office. If he did, I would respond to him and, hopefully, persuade him that we are extremely competent to serve all members of the House well.

**Mr. Nunziata:** He said yesterday in the House and he has indicated to members of the news media that you are wrong about your conclusion that there is not a need for a protective custody prison at Port-Cartier. By calling into question your conclusion it seems to me that he is calling into question the competence of your staff in the statistics they have put together and the conclusions they have drawn.

**[Translation]**

... conjointement avec les conséquences du modèle de rapport financier annuel proposé ... en vue d'améliorer le contrôle parlementaire dans ce domaine.

Autrement dit, donner des informations mais non pas modifier la structure.

**M. Dye:** Si l'on établit une section d'évaluation qui fait bien son travail, cela correspond à une modification de structure. La communication et la coordination seront meilleures. En ce moment, les deux sont très distinctes et peut-être que les ministères pourraient mieux vous renseigner quant à la coordination qui existe déjà entre les finances et l'impôt, mais à première vue je crois qu'il s'agit de deux entités autonomes et distinctes, de telle sorte que la coordination ne peut que s'améliorer.

**M. Hovdebo:** Est-ce votre bureau qui va s'efforcer d'obtenir plus de renseignements sur ce chapitre fiscal, en particulier celui des 28 milliards?

**M. Dye:** Madame la présidente, je pourrais faire voir aux députés, s'ils le veulent, comment nous en sommes arrivés au chiffre de 28 milliards, mais en fait il ne s'agit que d'une longue addition. Ce que je voudrais, c'est que le gouvernement donne suite à nos recommandations et à celles que vous formulerez, que le gouvernement fédéral fasse une étude sérieuse de la question et fournisse aux députés de meilleures informations sur les opérations administratives. En particulier, il faut plus de renseignements sur les dépenses fiscales.

Non seulement vous avez besoin de cette information, mais vous y avez droit.

**M. Hovdebo:** Je le crois aussi. Merci bien.

**La présidente:** Merci, monsieur Hovdebo.

Nous avons parmi nous ce matin deux députés qui ne font pas partie de notre Comité, je me propose de leur céder la parole dès maintenant avant de passer à la deuxième ronde de questions.

Monsieur Nunziata, suivi de M. Boudria.

**M. Nunziata:** Merci bien. Monsieur Dye, vous dites que Port-Cartier ne se justifie pas selon les besoins. Le solliciteur général, lui, nous dit qu'il est nécessaire de prévoir un établissement de détention préventive à Port-Cartier. En fait, le solliciteur général, M. Kelleher, met en doute la compétence de votre bureau. Qu'est-ce que vous en pensez?

**M. Dye:** Madame la présidente, j'ignore que M. Kelleher ait mis en doute la compétence de mon bureau. S'il l'a fait, je lui répondrai et j'espère le convaincre que nous sommes très compétents et pouvons fort bien servir tous les députés de la Chambre.

**M. Nunziata:** Il a déclaré hier à la Chambre ainsi qu'aux journalistes que vos conclusions étaient erronées quant à la nécessité d'un établissement de détention préventive à Port-Cartier. En contredisant vos affirmations, il me semble qu'il met en doute la compétence de votre personnel quant aux statistiques que celui-ci a recueillies et les conclusions qu'il en a tirées.

[Texte]

[Traduction]

• 1150

**Mr. Dye:** I had a conversation with Mr. Kelleher last night about 6 p.m., where my impression is that he and I both agree that the information provided by his department and published by us in our annual report should stand. We stand by this information. He believes it to be correct; I believe it to be correct.

**Mr. Nunziata:** Did he therefore tell you that he was wrong in his statements in the House yesterday?

**Mr. Dye:** He did not say anything about his right and wrong, and I was calling him to be absolutely sure that... Well, I wanted to understand that he knew how we came to our figures. I had been questioned by a member of the media as to Mr. Kelleher's statements in Question Period and I did not have the transcript of what he had said so I phoned him to make sure he understood how we came about our numbers.

**Mr. Nunziata:** Are you satisfied, then, that the Minister is wrong?

**The Chairman:** I really doubt if that is a fair question to put to the Auditor General.

**Mr. Nunziata:** Wrong in the conclusion he has drawn?

**Mr. Dye:** I do not know what conclusion the Minister stated. As I have not seen the information, I am unable to answer the question. I am sorry.

**Mr. Nunziata:** Is it appropriate, just generally speaking, for Ministers of the Crown to contradict the Auditor General? I am told that this has not been the experience over the last number of years, that the Auditor General's report is accepted as fact, if you will. Would it be unusual for Ministers to call data into question?

**Mr. Dye:** Any Member of Parliament is permitted to have his or her own views of our work. We do our work as faithfully and professionally as we can and we virtually triple-check every statement that is made and we have the concurrence of each department that our facts are correctly stated and we believe the facts are unassailable.

Having said that, there are 15,000 or 20,000 facts in there, and I made some testimony this morning which I believed to be true at the time but I made a slight error, for which I have apologized.

I understand the information is correct. I believe the Correctional Services people would testify that the information is correct, and in my conversation with Mr. Kelleher on this particular point we seemed to agree that the information is right.

**Mr. Nunziata:** About that conversation, is it unusual for you to call Ministers?

**Mr. Dye:** It is not unusual for me to call Ministers or members of the Public Accounts committee. They are the Members of Parliament with whom I have the most contact.

**M. Dye:** J'ai eu un entretien avec M. Kelleher, vers 18 heures, hier soir, et nous avons convenu, je pense, que les renseignements fournis par son ministère et publiés dans notre rapport annuel étaient exacts. Nous estimons, lui et moi, que ces renseignements sont justes.

**M. Nunziata:** Vous a-t-il dit alors qu'il avait fait erreur hier à la Chambre?

**M. Dye:** Il n'a rien dit à ce propos, et je l'appelais justement pour m'assurer que... Je voulais qu'il me dise qu'il comprenait comment nous en étions arrivés à ces chiffres. Un journaliste m'avait interrogé sur les propos de M. Kelleher, à la période des questions, et comme je n'avais pas la transcription de ses déclarations, je lui ai téléphoné pour m'assurer qu'il avait bien compris comment nous en étions arrivés à ces chiffres.

**M. Nunziata:** Pensez-vous maintenant que le ministre soit dans l'erreur?

**La présidente:** Je ne crois vraiment pas qu'il soit juste de poser pareille question au vérificateur général.

**M. Nunziata:** Dans l'erreur quant à la conclusion qu'il a tirée?

**M. Dye:** Je ne sais pas quelle conclusion le ministre a tirée. Je n'ai pas vu l'information, et je ne peux donc pas répondre à la question. Je m'excuse.

**M. Nunziata:** De façon générale, est-il bon que des ministres de la Couronne contredisent le vérificateur général? On me dit que cela ne s'est pas vu dans les dernières années; que le rapport du vérificateur général est accepté comme étant exact sur le plan des faits. Est-il normal que des ministres remettent des données en question?

**M. Dye:** Tout député a le droit à son opinion sur ce que nous faisons. Nous faisons notre travail avec un grand souci d'exactitude et de professionnalisme; nous effectuons presque toujours une triple vérification de tous les renseignements avant de les consigner dans notre rapport; chaque ministère nous assure que nos faits sont bien rapportés et nous estimons qu'ils sont inattaquables.

Maintenant, il y a entre 15,000 et 20,000 faits rapportés ici, et j'ai fait quelques déclarations ce matin que je pensais justes au moment où je les ai faites, mais je m'étais trompé un peu, et je m'en suis excusé.

Je pense que l'information rapportée est juste. Je pense que les Services correctionnels confirmeraient l'exactitude des renseignements, et c'est justement sur ce point que M. Kelleher et moi-même nous sommes entendus lors de notre entretien.

**M. Nunziata:** À propos de cet entretien, vous arrive-t-il souvent d'appeler des ministres?

**M. Dye:** Il n'est pas rare que j'appelle des ministres ou des membres du Comité des comptes publics. C'est avec eux que je suis le plus en rapport.



[Text]

**Mr. Nunziata:** And the purpose of your call, then, yesterday was to set the record straight?

**Mr. Dye:** The purpose of my call to the Minister's office was to inform him that I had been questioned by a member of the media about some remarks allegedly made by the Minister and I wanted the Minister to be sure of our perspective. I wanted to tell him how we came to the numbers in our tables, and of course those numbers were based on his department's officials' records.

**Mr. Nunziata:** Did the Solicitor General's office call you after the release of your report?

**Mr. Dye:** I called Mr. Kelleher about 5.30 p.m. He responded very quickly, within half an hour, and we chatted.

**Mr. Nunziata:** I am sorry. My question was whether the Solicitor General's office or any other government official from Ministers' offices called you after the release of your report concerning the Port-Cartier issue.

**Mr. Dye:** No, they have not called me. There may have been calls to our public affairs people—I am not aware of that—but I have not received any calls regarding Port-Cartier from members of the government.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Madam Chair—

**The Chairman:** Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** —I think we are out of bounds now.

We are talking about your report dated today and I am not sure you are in a position to answer that latest question.

**The Chairman:** I would hope also that Mr. Nunziata's further questions would come in the context of the Public Accounts committee.

**Mr. Nunziata:** Thank you. At this point, Madam Chairman, if I could have Mr. Boudria take the remainder of the time allotted to me to ask some questions?

**The Chairman:** Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** Thank you, Madam Chair. I only have a few brief questions. They pertain to the contracting procedure, and that is the area that interests me as a public works critic and supply and services critic for our party.

According to paragraph 7.95 of your report, Mr. Dye, you state that:

Another consequence of the 1988 deadline was that in order to meet the deadline CSC had to use shortcuts to its normal contracting procedures.

For example, it entered into sole source contracts for project management and for the preparation of preliminary site plans.

[Translation]

**M. Nunziata:** Et le but de votre appel, hier, était de tirer les choses au clair, n'est-ce pas?

**Mr. Dye:** J'ai appelé au bureau du ministre pour lui dire qu'un journaliste m'avait interrogé au sujet de certaines affirmations qu'il aurait faites, et je voulais que le ministre comprennent bien notre perspective. Je voulais lui dire comment nous en étions arrivés aux chiffres paraissant dans nos tableaux, chiffres que nous avions évidemment tirés des dossiers des fonctionnaires du ministère.

**M. Nunziata:** Le bureau du solliciteur général vous a-t-il appelé après la parution de votre rapport?

**Mr. Dye:** J'ai appelé M. Kelleher vers 17h30. Il m'a rappelé très rapidement, dans la demi-heure, et nous avons discuté.

**M. Nunziata:** Je m'excuse. Je voulais savoir si quelqu'un du bureau du solliciteur général ou un autre fonctionnaire d'un cabinet ministériel vous a appelé après le dépôt de votre rapport concernant Port-Cartier.

**Mr. Dye:** Non, je n'ai pas reçu d'appel. Des appels ont peut-être été acheminés au service des affaires publiques—je ne sais pas—mais, pour ma part, je n'ai reçu aucun appel de députés concernant Port-Cartier.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Madame la présidente . . .

**La présidente:** Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** . . . je pense que nous nous écartons du sujet.

Nous discutons de notre rapport, daté d'aujourd'hui, et je ne crois pas qu'on puisse répondre à la dernière question.

**La présidente:** J'espère que les autres questions de M. Nunziata se rapporteront davantage au mandat du Comité des comptes publics.

**M. Nunziata:** Je vous remercie. J'aimerais maintenant, madame la présidente, céder le reste de mon temps à M. Boudria.

**La présidente:** Monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Merci, madame la présidente. Je n'ai que quelques brèves questions à poser. Elles touchent aux modalités d'octroi des marchés, sujet qui m'intéresse en tant que critique de mon parti en matière de travaux publics et d'approvisionnements et de services.

Au paragraphe 7.95 de votre rapport, monsieur Dye, vous dites:

Par ailleurs, pour respecter l'échéance de l'automne 1988, le SCC a également dû abréger ses démarches habituelles en matière d'impartition.

Ainsi, il a conclu des marchés avec un fournisseur unique en vue de la gestion du projet et de la préparation de plans préliminaires d'aménagement.

• 1155

I have examined chapter 3.10 of the Treasury Board Administrative Policy Manual, and it appears that the only means by which the government could do this is by utilizing

J'ai examiné le chapitre 3.10 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, et il semble que seul l'article 8 du chapitre 3.10 autorise le gouvernement à agir

## [Texte]

section 8 of chapter 3.10, which says under paragraph 8(a) that there is one method by which one can go to sole-source supplying when a contract is above the required amount.

This contract is well above the \$100,000 mark—as I understand it, it was some \$500,000—and therefore according to paragraph (a) which refers to exceptions... One possible exception is that the need is one of pressing emergency in which the delay would be injurious to the public interest.

Would I be correct in assuming that is the only exception by which one could go to sole-source contract for a contract of that size?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think Mr. Boudria's interpretation is the one that we have. Perhaps a lawyer might have some other interpretation, but we agree with what Mr. Boudria has said. I believe he has quoted the administrative manual of the Treasury Board correctly and has given all the right citations.

**Mr. Boudria:** Is it your opinion—I am not sure it is a fair question, and you can tell me if it is not—that there was a pressing emergency in which delay would be injurious to the public interest in this particular case?

**Mr. Dye:** Madam Chair, it is a difficult question but I think I should answer it. Based on the estimates available at the time the decision was taken, I have difficulty in concluding that there was a pressing emergency for that type of prison in that location to be in accordance with the Correctional Service of Canada program. There must have been some other reasons why the decision was taken that were outside the bounds of the needs of the Correctional Service program.

**Mr. Boudria:** I have a further question along the same line. Is it your opinion that, when using that paragraph (a), that exception, it is solely the needs of the department involved that should enter into consideration? When we are talking about an emergency in which delay would be injurious to the public interest, are we only talking about an emergency as it pertains to the need of that department? Are there other considerations, such as the one that has been used in this case by the government in the House, such as regional development? Without naming them, are there other possible reasons that the Prime Minister has, and would those in your view enter as possibilities for an exception under paragraph (a)?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think there are probably a number of occasions where there are interdepartmental needs or a broader range than just one single department's needs to be brought together. I understand that is the purpose of having a Treasury Board representing a broader spectrum of just one department. So I am sure that it is quite possible to have a multidimensional need articulated and discussed beyond the narrow program requirements.

**Mr. Boudria:** Generally then, you are of the opinion that it is possible that such interdepartmental needs could be used to justify exception (a) but that in this particular case, regarding the Port-Cartier prison, you are not satisfied that need was adequately demonstrated to you. Am I correct?

## [Traduction]

ainsi, l'alinéa a) précisant le seul moyen permettant de faire appel à un fournisseur unique lorsque le marché dépasse la limite.

Le marché qui nous intéresse est de beaucoup supérieur à la limite de 100,000\$—s'élevant à quelque 500,000\$, je pense—et, en conséquence, aux termes de l'alinéa a) concernant les exceptions... Au titre des exceptions possibles, il y a celle du besoin pressant d'exécution du contrat, dont tout retard risque d'être préjudiciable à l'intérêt public.

Ai-je raison de dire que c'est là la seule exception possible justifiant l'octroi d'un contrat de cette importance à un fournisseur unique?

**M. Dye:** Madame la présidente, l'interprétation de M. Boudria correspond à la nôtre. Un avocat pourrait sans doute y donner quelque autre interprétation, mais nous sommes d'accord avec M. Boudria. Il a cité avec exactitude toutes les dispositions pertinentes du Guide administratif du Conseil du Trésor.

**M. Boudria:** Pensez-vous que... Je ne sais pas si ma question est juste, vous n'avez qu'à me le dire si elle ne l'est pas—pensez-vous qu'il y avait un besoin pressant et qu'un retard dans l'exécution du contrat pouvait être préjudiciable à l'intérêt public?

**M. Dye:** Madame la présidente, la question est difficile, mais je me dois d'y répondre. À la lumière des études dont nous disposons au moment où la décision a été prise, j'ai du mal à croire qu'il était urgent d'aménager un établissement de ce genre à cet endroit, dans le cadre du programme des Services correctionnels du Canada. La décision a dû sûrement reposer sur des considérations autres que les besoins du programme des Services correctionnels.

**M. Boudria:** J'ai une autre question dans le même ordre d'idées. Pensez-vous qu'en application de l'alinéa a), l'exception s'applique uniquement aux besoins du ministère en cause? Quand on parle d'urgence et de retard préjudiciables à l'intérêt public, s'agit-il d'une urgence par rapport uniquement aux besoins du ministère? Y a-t-il d'autres considérations qui entrent en ligne de compte, comme celle que le gouvernement a invoqués à la Chambre, à savoir le développement régional? Sans les préciser, y a-t-il d'autres motifs possibles que pourrait invoquer le premier ministre et qui, selon vous, pourraient justifier l'application de l'alinéa a)?

**M. Dye:** Madame la présidente, il se peut fort bien qu'il faille parfois prendre en considération les besoins de plus d'un ministère à la fois. Je pense que c'est pourquoi le Conseil du Trésor représente les intérêts de plusieurs ministères. Je suis donc convaincu qu'il est fort possible de discuter de besoins qui touchent plus d'un ministère et qui débordent la perspective étroite des programmes.

**M. Boudria:** De façon générale, vous êtes donc d'avis qu'il est possible que des besoins interministériels pourraient justifier l'application de l'exception prévue à l'alinéa a), mais, dans le cas présent, en ce qui concerne le pénitencier de Port-Cartier, vous n'êtes pas convaincu du besoin. N'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Dye:** Madam Chair, I am not satisfied. It seems to me that the department should have put in front of the Treasury Board, when the decision was taken, the latest forecast for requirement of cells six years in the future. It is my understanding that Ministers of the Treasury Board were unaware of the apparent surpluses that are being forecast. It seems to me they should have been part of the decision-making process when officials and members of Cabinet were making decisions. Part of their responsibility to demonstrate due regard to economy is to have all the relevant data. The most recent population forecast seems to me a reasonable part to have when taking that type of decision.

• 1200

**Mr. Boudria:** So that in view of the fact that one of the reasons for which or by which it was unacceptable to use this particular exception, exception (a), is because of the fact that Treasury Board did not have enough up to date information in order to be able to say subsection (a) is required at this time.

That is one of the reasons—

**Mr. Dye:** Madam Chairman, the information was available. The Treasury Board did not have it at the time they were taking that decision.

**Mr. Boudria:** I see. Would you have been informed by Treasury Board why they did not seek that information which was necessary in order to use that exception clause? Did they indicate that to you, or did you ask?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I do not know the answer to that question. Perhaps I can find out for you though. Did we put that question?

**The Chairman:** Perhaps while Mr. Dye is consulting his officials, Mr. Boudria might be interested to know that the Public Accounts Committee of the day did a study on Treasury Board contracting procedures, including subsection (a).

I think it might have been reported to the House in 1980.

**Mr. Boudria:** While the official is consulting, could I then ask the Clerk of the Committee to provide me with that information, please?

Thank you, Madam Chairman. That will be my last question, by the way.

**The Chairman:** Mr. Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Am I next?

**The Chairman:** Yes. You are the next questioner, once Mr. Boudria gets his reply.

**Mr. Guilbault (Drummond):** So when he is finished, I am next.

**The Chairman:** Yes, but Mr. Dye was just consulting with his officials to get a reply for Mr. Boudria.

[Translation]

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne suis pas convaincu du besoin. Le ministère aurait dû présenter au Conseil du Trésor, lorsque la décision a été prise, les dernières prévisions concernant les besoins de cellules pour les six prochaines années. Je pense que les ministres du Conseil du Trésor n'étaient pas au courant des surplus prévus. J'estime que ces prévisions auraient dû être prises en ligne de compte lorsque les hauts fonctionnaires et membres du cabinet ont pris leurs décisions. Il est de leur devoir de prendre en considération toutes les données pertinentes. Les dernières prévisions concernant la population carcérale auraient dû, à mon sens, faire partie des éléments à considérer.

**M. Boudria:** Il n'était donc pas justifié d'invoquer l'application de l'exception prévue à l'alinéa a), parce que, notamment, le Conseil du Trésor n'avait pas suffisamment de données à jour.

C'est l'une des raisons . . .

**M. Dye:** Madame la présidente, les données existaient. Le Conseil du Trésor ne les avaient pas au moment de prendre sa décision.

**M. Boudria:** Je vois. Le Conseil du Trésor vous aurait-il dit pourquoi il n'a pas cherché à obtenir l'information qui lui était nécessaire pour justifier l'application de cette disposition d'exception? Le Conseil du Trésor vous a-t-il dit pourquoi, ou lui avez-vous demandé?

**M. Dye:** Madame la présidente, je n'ai pas la réponse à cette question. Je pourrais peut-être vous l'obtenir. Avons-nous demandé pourquoi?

**La présidente:** Pendant que M. Dye consulte ses fonctionnaires, M. Boudria trouverait peut-être intéressant de savoir que le Comité des comptes publics a effectué une étude sur la procédure de passation des marchés du Conseil du Trésor, notamment sur l'alinéa a).

Je pense que le Comité a présenté son rapport à la Chambre en 1980.

**M. Boudria:** Pendant que les fonctionnaires se consultent, pourrais-je demander au greffier du Comité de me trouver cette information, s'il vous plaît?

Merci, madame la présidente. C'était ma dernière question.

**La présidente:** Monsieur Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** C'est à mon tour?

**La présidente:** Oui. Ce sera votre tour après que M. Boudria aura obtenu sa réponse.

**M. Guilbault (Drummond):** Lorsqu'il aura fini, ce sera donc à mon tour.

**La présidente:** Oui, mais M. Dye est en train de consulter ses fonctionnaires pour répondre à la question de M. Boudria.



[Texte]

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I understand we did not pursue why the Treasury Board did not have the information. We did not pursue that with Treasury Board officials.

I would also like to add that when we are auditing against the rules of the Treasury Board in their administrative manual, and you get to subsection (a), that is a tough one to interpret. It does take judgment and, as I said to you, it seems to me they should have been possessed of more information when the decision was taken. The information was readily available; they should have used it.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Boudria:** Thank you very much, Madam Chairman.

**The Chairman:** Mr. Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** Monsieur le vérificateur général, si on remet en question la fermeture de Saint-Vincent-de-Paul et d'Archambault, il est certain que les besoins ne seront pas les mêmes. D'ailleurs hier, il y a eu une conférence de presse à Cowansville parce qu'on avait des détenus de Saint-Vincent-de-Paul. Vous savez que le centre de détention à sécurité maximum de Saint-Vincent-de-Paul est fermé. Les gardes sont à Donnacona en attendant qu'on fasse certaines réparations ou modifications. Aujourd'hui, à Drummondville, il y en a 45 qui sont dans des cellules à occupation double, et il y en a 60 à Cowansville. Ce n'est pas parce qu'il manque de centres, c'est parce qu'on a fermé Saint-Vincent-de-Paul et qu'il y en a encore qui attendent dans un autre centre de Saint-Vincent-de-Paul avant de s'en aller à Port-Cartier. Je ne veux pas mélanger les choux et les carottes, mais c'est un peu cela.

Dans un centre de détention à sécurité maximum, on retrouve des violeurs, des délateurs, des tueurs et des gens d'une quatrième catégorie; je pense qu'il y en a 25 p. 100 de chaque sorte. Ils ne reçoivent presque pas de visiteurs; en tout cas, c'est ce qui se passe au centre chez nous.

Vous dites dans votre rapport, au numéro 7.128, que 3.2 millions de dollars supplémentaires ont été dépensés au centre de Drummondville, alors que je sais qu'on n'y a dépensé que 8,000\$ pour une seconde phase. Je suis allé faire le tour du centre de détention avec les gardes et le directeur, et on m'a dit qu'il n'était pas nécessaire de faire une grande tournée pour savoir que seulement 8,000\$ ont été dépensés. Le terrain est maintenant vendu.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, as far as I am concerned the information that we have reported to you in paragraph 7.128 is correct. We have had it verified by the department. We came across these documents. We have analyzed them. We have been very careful to make sure those facts are what we understand and the department understands to be a fair reflection of reality.

Perhaps we have made an error, but I hope we have not.

• 1205

**M. Guilbault (Drummond):** Je trouve que vous cernez un bon point quand vous parlez, au numéro 7.153, de l'éducation, de la formation et de l'emploi des détenus. C'est un problème

[Traduction]

**M. Dye:** Madame la présidente, il semblerait que nous n'avons pas demandé au Conseil du Trésor pourquoi il n'avait pas obtenu cette information. Nous n'en avons pas discuté avec les fonctionnaires du Conseil du Trésor.

J'aimerais ajouter que lorsque nous effectuons nos vérifications au regard des règles du Guide administratif du Conseil du Trésor, l'alinéa a) pose de sérieux problèmes d'interprétation. C'est une question de jugement et, comme je vous l'ai dit, je pense que le Conseil du Trésor aurait dû avoir en main plus d'informations avant de rendre sa décision. L'information était facilement accessible, et on aurait dû s'en servir.

**La présidente:** Merci.

**M. Boudria:** Merci beaucoup, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Mr. Auditor General, it is obvious that needs will change if we call into question the closing of Saint-Vincent-de-Paul and Archambault. As a matter of fact, a press conference was held yesterday at Cowansville because there were Saint-Vincent-de-Paul inmates there. You know that the Saint-Vincent-de-Paul maximum-security detention centre is closed. The guards are in Donnacona while some restorations or changes are being made. Today in Drummondville there are 45 inmates who are double-bunking, and there are 60 in Cowansville. This is not due to the lack of centres. It is due to the closing of Saint-Vincent-de-Paul, and there are still some who are waiting in centres other than Saint Vincent de Paul to go to Port Cartier. I do not wish to confuse the issue, but this is in fact what is happening.

In a maximum-security detention centre, we find rapists, informers, murderers and a fourth group of people; and I believe that the population is evenly divided between each group. They seldom have visitors; at least in our centre.

In paragraph 7.128 of your report, you say that an additional \$3.2 million was spent on the Drummondville centre, and I know that only \$8,000 was spent for the second phase. I visited the centre with the guards and the warden, and I was told that it was not necessary for me to visit the entire centre to realize that only \$8,000 was spent. The lot has now been sold.

**M. Dye:** Madame la présidente, à mon avis, l'information rapportée au paragraphe 7.128 est juste. Elle a été vérifiée par le ministre. Nous avons trouvé les documents, nous les avons analysés, et nous avons pris grand soin de nous assurer que les faits, tels que nous et le ministère les comprenions, étaient un juste reflet de la réalité.

Nous avons peut-être fait une erreur, mais j'espère que non.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I think you make a good point in paragraph 7.153, on the education, training and employment of inmates. The warden and the person in charge of

*[Text]*

dont m'ont fait part le directeur de la prison de chez nous et le formateur principal des détenus. Vous savez qu'à Drummondville, il y a un centre de couture. Entre autres, on y fait des jeans pour l'armée et des chandails. On y fait aussi des contrats pour la ville de Drummondville, pour le Festival mondial de folklore.

Comme vous le dites à un autre paragraphe, on n'a aucun moyen d'évaluer les prix de revient. Ces ateliers industriels, qui forment les détenus, pourraient fonctionner selon des normes. Ils pourraient offrir des contrats plus diversifiés aux services du gouvernement. Qu'en pensez-vous? Avez-vous fait une étude là-dessus?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not think we have pursued the options to training of inmates. If we have, I am unaware of it.

**M. Guilbault (Drummond):** Vos enquêteurs sont venus à Drummondville et le maire de ma ville a justement soumis un rapport au vérificateur général du Québec, M. Gérard Latulippe, dans le but d'avoir une prison provinciale. Vos enquêteurs ont-ils examiné ce rapport? Le maire dit dans son rapport que les coûts totaux de construction d'un centre de détention provincial de 160 cellules s'élèveraient à 5,912,000\$, soit 36,950\$ par détenu.

Comment pouvez-vous expliquer ces différences entre un centre de détention provincial et un centre de détention fédéral?

**Mr. Dye:** Madam Chair, we audited the federal Correctional Services of Canada, but we did not audit the provincial files or the provincial programs so I am unable to give Mr. Guilbault a thoughtful answer. I do not know what the provincial roles are or what their costs are.

**M. Guilbault (Drummond):** Dans votre rapport, vous abordez une question qui touche les tripes de nos parents et de presque tous les citoyens canadiens: les fonds de pension. Selon vous, quelles mesures le surintendant des Assurances devrait-il prendre pour vérifier plus adéquatement les administrateurs qui gèrent les fonds de pension de compagnies canadiennes? Chez nous, dernièrement, il y a eu une grève à la Sylvania. Si la grève a duré si longtemps—de quatre à six mois, je pense—, c'est justement à cause du fonds de pension.

**Mr. Dye:** Je pense qu'il est nécessaire que le surintendant vérifie les fonds de pension. Son examen n'est pas suffisant.

Perhaps if I spoke in English I could speak louder.

The approach is outdated; they do not use modern audit techniques, and I would encourage the Superintendent of Insurance to conduct examinations of the plans over a period of time so that he would be able to give Parliament assurance that those pension plans are in fact operating properly.

The examinations have not been carried out. I think something like 43 have been examined over the last 10 years, and there are 750 of them. None of them have been examined more than once. I pointed out to another member that there

*[Translation]*

inmate training in the prison in my riding have told me about this problem. As you know, there is a sewing workshop in the Drummondville prison, where inmates make jeans for the army and sweaters, among other things. They also do some contract work for the City of Drummondville, for the World Folklore Festival.

As you say in another paragraph, there is no way of determining cost prices. These industrial workshops for training inmates could be operated in accordance with certain standards. They could do a greater variety of work under contract for the government. What do you think about that? Have you studied that aspect?

**M. Dye:** Que je sache, madame la présidente, nous n'avons pas examiné les différentes possibilités de formation des détenus. Si on a fait une telle étude, je n'en suis pas conscient.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Your auditors came to Drummondville, and the Mayor did in fact submit a report to the Auditor General of Quebec, Mr. Gerard Latulippe, with a view to getting a provincial prison in Drummondville. Did your auditors look at this report? The Mayor's report states that the total cost of building a 160-cell prison would be \$5,912,000, or \$36,950 per inmate.

How can you explain the difference in the cost of building a provincial prison and that of building a federal prison?

**M. Dye:** Madame la présidente, nous avons fait une vérification des services correctionnels du Canada, mais nous n'avons pas fait de vérification des dossiers ni des programmes provinciaux, donc je ne suis pas en mesure de donner une réponse adéquate à M. Guilbault. Je ne sais pas quels sont les rôles des gouvernements provinciaux ni quels sont les coûts.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Your report deals with an issue that is very dear to the hearts of almost all Canadian citizens: namely, pension funds. What do you think the Superintendent of Insurance should do to better audit the pension plan administrators of Canadian companies? There was recently a strike at the Sylvania plant in my riding. What caused the strike to last so long—between four and six months, I believe—was the issue of pension funds.

**Mr. Dye:** I think the Superintendent of Insurance must audit pension funds. His examination at the present time is not adequate.

Je pourrais peut-être parler plus fort si je parlais anglais.

L'approche qui est utilisée est désuète; on n'utilise pas les techniques de vérification modernes, et j'encouragerais le surintendant des Assurances à effectuer des vérifications de ces fonds sur une certaine période de temps, afin d'assurer le Parlement que les régimes de pensions fonctionnent correctement.

Jusqu'ici, ces vérifications n'ont pas été effectuées. Je crois qu'environ 43 des régimes ont été examinés depuis 10 ans, et il en existe 750. Aucun des régimes n'a été examiné plus d'une fois. Comme je l'ai déjà dit à un autre député, même s'il n'y a

**[Texte]**

have been no failures, but I do think more oversight is required. We were in the happy position three years ago of never having had a bank failure in 60 years. Now I would like to feel comfortable that the Superintendent of Insurance is able to give reasonable assurance to his Minister that the pension plans are operating the way they ought to.

**M. Guilbault (Drummond):** Je vous félicite d'avoir abordé cette question. Comme je l'ai dit tout à l'heure, c'est une question qui touche tout le monde. Des faillites de banques, on n'en avait pas eu auparavant, non plus que des faillites de trusts. Maintenant, c'est arrivé, c'est un fait accompli. On nous dit encore que si la Banque Continentale vient d'être vendue, c'est qu'il y a eu un rapport de liquidité à un moment donné ou de l'incertitude quant à la bonne gestion, ou encore que certains clients de cette banque avaient des doutes quant à crédibilité envers cette institution.

• 1210

Comme vous venez de le dire, il serait important que le surintendant des Assurances prenne des mesures concrètes pour vérifier ces institutions. Il peut y avoir d'autres institutions d'assurances ou institutions financières qui gèrent des fonds de pension de la sorte et qui pourraient faire de mauvaises affaires demain matin.

**M. Dye:** Nous sommes d'accord.

**M. Guilbault (Drummond):** Je pense que vous avez bien cerné le problème.

**M. Dye:** Merci.

We are in agreement. I thank the member for agreeing that we focused on the problem, and I hope that the Superintendent of Insurance will beef up the examination process so that there is assurance.

**M. Guilbault (Drummond):** Si vous avez autre chose à nous faire remarquer qui n'est pas dans le rapport, il serait bon que vous le fassiez maintenant. Vous avez bien cerné le problème, mais il y a peut-être de petites choses...

**Mr. Dye:** No, Madam Chair, I think the broader thrust of pointing out the need for improved oversight is sufficient and the Department of Insurance can now act, hopefully with the Minister's concurrence, and do a better job in fulfilling their responsibilities, as I believe they should.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci beaucoup.

**La présidente:** Merci, monsieur Guilbault.

Monsieur Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Meci, madame la présidente.

Je veux revenir à un commentaire que mon honorable collègue de York-Sud—Weston a fait sur une réponse du solliciteur général du Canada à sa question. Je me réfère au hansard d'hier, page 610.

Je ne vois pas en quoi le solliciteur général désapprouve le rapport du vérificateur général. Il interprète certains besoins en milieu carcéral en fonction d'événements subséquents à la

**[Traduction]**

pas eu de faillite, je crois qu'une plus grande surveillance est nécessaire. Il y a trois ans, on n'avait pas connu de faillite bancaire depuis 60 ans. Je voudrais savoir que le surintendant des Assurances est en mesure d'assurer son ministre que les fonds de pensions fonctionnent correctement.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I congratulate you on raising this matter. As I said a few moments ago, it is one that affects everyone. As you said, we had not seen any bank failures or trust company failures until three years ago. But now they have happened. We are still being told that the reason the Continental Bank has just been sold is that there was a liquidity report at one time or some uncertainty about the bank's management, or else that some of the bank's clients doubted its credibility.

As you have just said, it would be a good idea for the Superintendent of Insurance to take concrete steps to audit these institutions. Other insurance companies or financial institutions that manage pension funds could find themselves in difficulty in the very near future.

**Mr. Dye:** We agree on this.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I think you have focused on the problem very well.

**Mr. Dye:** Thank you.

Nous sommes d'accord. Je remercie le député d'avoir dit que nous avons bien cerné le problème, et j'espère que le surintendant des Assurances va renforcer le processus d'examen afin de mieux rassurer le Parlement.

**Mr. Guilbault (Drummond):** If you have any other points to raise that are not contained in the report, you should perhaps do so now. You have certainly highlighted the problem, but there may be some details...

**M. Dye:** Non, madame la présidente. Je n'ai rien d'autre à ajouter, je crois qu'il suffit de signaler que le Département des assurances doit exercer une plus grande surveillance. J'espère qu'il aura l'appui du ministre pour mieux s'acquitter de ses responsabilités.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Guilbault.

Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Thank you, Madam Chairman.

I would like to come back to a comment made by my hon. colleague from York-South-Weston regarding the Solicitor General's answer to his question. I am referring to page 610 of yesterday's Hansard.

I fail to see how the Solicitor General is disagreeing with the Auditor General's Report. He merely interpreted certain prison requirements according to events that occurred after the



*[Text]*

vérification. Il faut se rappeler qu'une vérification datée le 31 mars 1986, c'est un bilan fait à une date fixe. Vu que le rapport est daté du mois d'octobre, je tiens comme acquis que les événements subséquents au 31 mars ont été pris en considération pour porter un jugement plus à jour. Donc, je ne vois pas en quoi la réponse de M. Kelleher remet en question la crédibilité du vérificateur général.

Je fais allusion au premier chapitre de votre rapport intitulé *La nécessité de fixer les objectifs précis*. Je cite vos paroles:

Dans notre pays, de nombreux observateurs sont fortement d'avis que les efforts déployés pour atteindre des objectifs sociaux tout en atteignant dans un même temps d'autres objectifs économiques sont logiques et humanitaires.

Autant que je sache, monsieur Dye, le pénitencier en question est situé sur la Côte-Nord. Ce n'est pas pour rien qu'on appelle cela la Côte-Nord. C'est réellement à l'opposé de la côte sud. A mon avis, la Côte-Nord est constamment en état d'urgence. Les gens qui ont subi des fermetures d'usines, qui ont pu quitter les lieux, compte tenu du fait que leurs racines sont là et compte tenu du fait qu'ils avaient des actifs dont ils ne pouvaient pas se départir facilement, doivent essayer de trouver des solutions pour continuer leur vie.

Je vais vous citer un exemple, parce que j'ai vécu moi-même cette réalisation. Lorsqu'on a construit la route entre Saint-Félicien et Chibougamau, on ne s'est pas posé de questions sur le coût par kilomètre comparé au coût d'une telle construction dans les zones urbaines. Vous n'êtes pas sans savoir qu'envoyer du matériel à Chibougamau et installer une équipe de travail sur place coûtent cher. Les coûts de logement ont été supérieurs à ce qu'ils auraient été dans les zones urbaines. Mais c'était logique, car il y avait un besoin. Les besoins ont outrepassé toute 'logique économique'.

• 1215

Je termine en disant que d'après les études qu'on a vues, un individu qui pose des actes criminels ne réfléchit souvent aux conséquences qu'une fois son geste posé. Sachant maintenant qu'il peut se retrouver sur la Côte-Nord, il va peut-être y penser deux fois, et les actes criminels vont peut-être diminuer. Plus le pénitencier sera vide, plus je serai heureux, car on aura réussi à sensibiliser les gens aux conséquences de gestes souvent posés trop spontanément.

Merci. Je suis content que cela soit consigné au compte rendu.

**The Chairman:** I think perhaps Mr. Tremblay's comments and other comments this morning point out the need for this committee to establish a clearer focus. Indeed, it is quite true that most government decisions are based on many objectives and that some of these conflict. For example, a particular piece of equipment may be bought cheaply by using existing technology, but for reasons of regional development or to encourage research and development, the government of the day may decide instead to give a contract to a struggling young Canadian company and it may cost more.

*[Translation]*

audit. It should be remembered that the audit was dated 31 March, 1986, and that it reflects the situation at that time. Since the Auditor General's report is dated October, 1986, I assume that the events which occurred after March 31st were taken into account to give a more up-to-date evaluation of the situation. I therefore fail to see how Mr. Kelleher's answer challenges the Auditor General's credibility.

I would now like to refer to the section of Chapter 1 of your report, which is entitled "The Need to Define Objectives Clearly". I would now like to quote one of the comments you make:

Indeed, there exists a strong body of opinion in our country that says that it is logical and compassionate to try to achieve social goals while at the same time pursuing other economic objectives.

I understand, Mr. Dye, that the penitentiary in question is located on the North Shore. The North Shore is aptly named; it could hardly be more different from the South Shore. It is my opinion that the North Shore is in a constant state of crisis. Although plants have closed down, some people have not left the area, because their roots are there and because they had assets they could not easily sell. They therefore had to try to find ways of carrying on.

Let me give you an example of which I have personal knowledge. When the road was built from Saint-Félicien to Chibougamau, there were no comparisons made between the per-kilometre cost of building that road, and the cost of building a road in an urban area. I am sure you realize that it is very expensive to send materials to Chibougamau and to set up a work team there. Housing costs are higher there than in urban centres. Nevertheless, it was logical to build the road because the need existed, and this need took precedence over any "economic logic".

My final comment is that some studies have shown that people who commit criminal acts do not think about the consequences until after the fact. If prospective criminals realize that they could wind up on the North Shore, they may think twice about committing their crime, and there may in fact be a drop in the crime rate. The emptier the prison is, the happier I will be, because we will have managed to make people think about the consequences of behaving too rashly.

Thank you. I am pleased that my comment is on the record.

**La présidente:** À mon avis les observations de M. Tremblay et de certains autres que nous avons entendus ce matin indiquent que le Comité doit mieux préciser ses travaux. Il est tout à fait vrai que la plupart des décisions du gouvernement sont fondées sur une multiplicité d'objectifs, dont certains sont en conflit. Il se peut, par exemple, qu'il soit possible d'acheter tel appareil à bon marché, mais que, pour des raisons de développement régional ou afin d'encourager la recherche et le développement, le gouvernement décide d'octroyer le contrat à

[Texte]

I suppose the Auditor General's concern and our concern in this committee must be: was there reasonable regard for economy and effectiveness? If a Minister of the day has decided that in a certain case the cost was less important than meeting some public policy objectives, then that is a political decision the Minister can justify. But from our point of view, I suppose what we are really trying to look at here is: were reasonable procedures followed, and if not, how can we correct the situation in future?

Before I go to Mr. Redway, is there any further comment from the Auditor General or his staff?

**Mr. Dye:** I do not think so, Madam Chair. I agree with what you say. It is difficult for us to audit when there are mixed or unstated objectives and we are auditing against the stated objectives.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I feel that the seeming feeling of necessity on the part of government members sometimes to protect decisions made by their government, good or bad, does not have a place in this committee as, I hasten also to say, does the attack by opposition on the government for purely political purposes. This committee should have—and I think has had—traditionally a very focused approach, as you put it, Madam Chairman, and the Auditor General has always been an ally in our investigations. I think it would be too bad if, by the process of confrontation or by the process of defensiveness on the part of the government members or attack on the part of opposition members, we were to have an effect on the working standards this committee has established.

• 1220

I think in the last two years we have established very good working standards aimed at certain goals. I would be very disappointed if those standards, which I think have been productive, were affected by the feeling that the government must be either attacked or defended by members of this committee, and in fact from the AG or from each other.

I know the government has been in power for two years and that we are now making judgments on decisions they made, but if we can keep up the kind of approach we have used in the last two years we will continue to be productive. If we do not we are going to become less of a valuable committee than we could be.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hovdebo. Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you, Madam Chairman.

**Mr. Dye,** I would like to ask you something about your comments relating to the CBC. You have indicated in your report that you were unable to express an opinion on the financial statements of the CBC as of March 31, 1986. Is this the first time that has ever occurred with the CBC?

[Traduction]

une jeune société canadienne en difficulté. Il se peut que le coût soit plus élevé à ce moment-là.

La préoccupation du vérificateur général et celle de notre Comité doit être celle de savoir si on a suffisamment tenu compte des questions d'économie et d'efficacité. Si un ministre décide que le coût est moins important que certains objectifs de politique publique, il s'agit à ce moment-là d'une décision politique que le ministre peut justifier. Cependant, de notre point de vue, il s'agit de savoir si on a procédé de façon raisonnable, et sinon, comment on peut rectifier la situation à l'avenir.

Avant de donner la parole à M. Redway, j'aimerais savoir si le vérificateur général ou son personnel auraient des remarques à faire?

**M. Dye:** Je ne le crois pas, madame la présidente. Je suis d'accord avec vous. Il nous est difficile d'effectuer des vérifications dans des cas où il y a des objectifs mélangés ou pas précisés, parce que nous faisons notre vérification en fonction des objectifs précisés.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** À mon avis, les députés ministériels ne devraient pas se mettre à justifier les décisions du gouvernement, tant bonnes que mauvaises, au sein de ce Comité. Il en va de même, bien entendu, des attaques livrées par les députés de l'opposition dans un but purement politique. Comme vous l'avez dit, madame la présidente, le Comité devrait avoir, et a toujours eu une approche très précise, et le vérificateur général nous a toujours aidés. Je crois qu'il serait malheureux de changer les normes de travail de ce Comité à cause de l'attitude défensive des députés du gouvernement ou des attaques des députés de l'opposition.

Au cours des deux dernières années, nous avons établi d'excellentes normes de travail en fonction de certains objectifs. Je serais très déçu si les membres du Comité dérogeaient à ces normes, qui ont donné de très bons résultats, parce qu'ils estiment avoir le devoir d'attaquer ou de défendre le gouvernement, et le vérificateur général ou l'un et l'autre.

Je sais que le gouvernement est au pouvoir depuis deux ans et que nous évaluons maintenant les décisions qu'il a prises, mais il serait plus profitable de suivre la même démarche qu'auparavant. Autrement, notre Comité perdra de sa valeur.

**La présidente:** Merci, monsieur Hovdebo. Monsieur Redway.

**M. Redway:** Merci, madame la présidente.

Monsieur Dye, je voudrais vous poser des questions au sujet de vos observations sur Radio Canada. Dans votre rapport, vous vous dites incapable d'exprimer un avis sur les états financiers de Radio Canada au 31 mars 1986. Est-ce là

[Text]

**Mr. Dye:** Madam Chairman, yes, it is. I have denied an opinion as Auditor General one other time, and that was with respect to the Canada Deposit Insurance Corporation, several years ago. This is the first time with respect to the CBC.

**Mr. Redway:** You have been in this position then twice during your six years. I was interested to know how often or how frequently this type of situation had occurred in the past. Over the history of the Auditor General's office, has this thing occurred in the past, or is this a unique situation that may occur only once in a lifetime sort of thing?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, it is extremely rare for an auditor in the private sector or in the public sector to have an occasion to deny an opinion.

The only ones that I can remember would be Mr. Henderson, then Auditor General of Canada in 1972, denied an opinion on Freshwater Fish Marketing Corporation. I denied one on CDIC, as I mentioned. Now I have denied one on CBC. I do recall one in the United States—the Eximbank, is it? I cannot remember the name of the corporation, but it is like our EDC. My recollection is last year the Comptroller General of the United States denied an opinion.

It is very, very rare. No auditor likes to be in that position. The reasons may be different. CDIC was a matter of disclosure of an estimate of the amount of possible bad debts resulting from loans in the Greymac-Seaway debacle. The CBC one is a systems failure where we were unable to finish the job.

**Mr. Redway:** In the private sector, I gather from what you say, it does not occur very frequently either.

**Mr. Dye:** Very seldom. In my personal experience only one comes to mind. There may have been others.

**Mr. Redway:** You have indicated that there are public funds at risk, particularly since you have been unable to give an opinion relating to the CBC's accounts and statements. What steps are the CBC taking to eliminate that risk, and are you involved in the monitoring of the whole process?

**Mr. Dye:** The CBC had a number of problems with their accounting system. They put in this national finance system which was to modify, I think it was, nine different sub-systems, but the first approach was to modify three. The implementation of that first phase did not work, and as a result bank accounts remained unreconciled, and entries had to be parked in suspense accounts to be later analysed and relocated.

We have observed the officials of the accounting department/treasury group in CBC trying to correct all these errors, and they have worked extremely hard doing it. We are talking about 16-hour days, 7 days a week—an Olympic effort to make corrections.

[Translation]

première fois qu'il en est ainsi en ce qui concerne Radio Canada?

**M. Dye:** Oui, madame la présidente. J'ai déjà refusé une autre fois de donner mon avis en tant que vérificateur général, et c'était au sujet de la Société d'assurance dépôts du Canada il y a plusieurs années. C'est la première fois pour ce qui est de Radio Canada.

**M. Redway:** C'est donc la deuxième fois que vous vous trouvez dans cette position depuis six ans. Je voulais justement savoir si c'était fréquent. Depuis la création du Bureau du vérificateur général, ce genre de situation s'est-il déjà produit, ou s'agit-il plutôt d'une situation qui peut ne se présenter qu'une fois au cours d'un mandat?

**M. Dye:** Madame la présidente, il est extrêmement rare qu'un vérificateur-comptable du secteur privé ou du secteur public ait l'occasion de refuser un avis.

Je ne me souviens que de M. Henderson, alors vérificateur général du Canada en 1972, qui avait refusé un avis au sujet de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce. Comme je l'ai mentionné, j'en ai déjà refusé un au sujet de la SADC, et je viens d'en refuser un en ce qui concerne Radio Canada. Je me souviens d'un cas aux États-Unis, il s'agit de la Eximbank n'est-ce pas? Je ne puis me souvenir du nom de la société, mais elle s'apparente à notre SEE. L'an dernier, le contrôleur général des États-Unis a refusé de donner un avis sur cette société.

C'est extrêmement rare. Aucun vérificateur-comptable n'aime se trouver dans cette position. Cela peut découler de différentes raisons. Dans le cas de la SADC, il s'agissait de divulguer le montant estimatif de mauvaises créances résultant de prêts consentis lors de la débâcle Greymac-Seaway. Dans le cas de Radio-Canada, nous n'avons pu terminer notre travail à cause d'une panne du système.

**M. Redway:** J'en conclus que cela ne se produit pas fréquemment non plus dans le secteur privé.

**M. Dye:** Très rarement. Je ne me souviens que d'un cas. Il y en a peut-être d'autres.

**M. Redway:** Vous avez indiqué que des fonds publics étaient en danger, surtout que vous n'avez pu donner un avis au sujet des comptes et des états de Radio-Canada. Quelles mesures prend Radio-Canada pour supprimer tout danger, et exercez-vous une surveillance là-dessus?

**M. Dye:** Radio-Canada a eu des difficultés avec son système de comptabilité. Elle a mis en place un système de finance national qui devait modifier neuf sous-systèmes différents, mais seulement trois au départ. La mise en oeuvre de la première phase a échoué et c'est pourquoi des comptes en banque n'ont pu faire l'objet d'un rapprochement et des écritures ont dû être versées dans des comptes d'attente en vue d'être analysées et déplacées plus tard.

Nous avons observé les employés du Département de comptabilité de Radio-Canada pendant qu'ils tentaient de corriger toutes ces erreurs, et ils y ont travaillé avec acharnement. Nous parlons ainsi de journées de 16 heures, sept jours par semaine, un vrai effort olympique.



## [Texte]

Unfortunately, for the year ended March 1986 the corporation did not, in my view, get the accounts settled.

• 1225

They are doing their utmost to get the processes settled down now, to get the systems to work, to get the accounts reconciled, to get opening balances established. For the coming year they have engaged some eminent accountants to assist them with that, and our office is working with them.

**Mr. Redway:** Has the problem been resolved as yet, or is it still an ongoing one?

**Mr. Dye:** I do not know the answer to that question. I am hopeful I will find out. I am having lunch with the chairman of the task force and I may know what kind of progress has been made. My impression was recovery could be achieved, but I do not know how far along they are as of today.

**Mr. Redway:** As of the last time you were in touch with anybody—which would have been when?

**Mr. Dye:** Two weeks ago or a week ago.

**Mr. Redway:**—they had not resolved the matter.

**Mr. Dye:** At that point I was led to believe it is almost time for us to send in our auditors to verify the bank accounts. I think they may have an opening balance for the bank account. I am not absolutely sure and I have not seen their records.

**Mr. Redway:** That was only one of the items, though, that there was a problem with, was it?

**Mr. Dye:** The major problem is a systemic thing. They need to get the computer system to work properly.

**Mr. Redway:** That, I take it, has not been corrected as yet.

**Mr. Dye:** I do not know the answer to that question.

**Mr. Redway:** Was the problem they were having widely known within the CBC? Was it possible for someone to take advantage of the problem, knowing there was a problem within the CBC?

**Mr. Dye:** I do not know the extent of awareness of the breakdown in internal controls in the corporation, but it is my view that had someone wanted to take advantage, it was possible, because the internal control systems were not functioning and public funds were at risk.

**Mr. Redway:** You have indicated there is a team or an accounting firm of some individual or individuals who are trying to set matters right at the moment. Could you tell us who they are?

**Mr. Dye:** I will try—and I may miss some names. Marcel Caron, a retired partner of Clarkson, Gordon & Co., is the chairman. He has two people with remarkable depth in systems situations, Ray Healey, of Thorne Ernst Whinney... There are Jim Gaston, of Price Waterhouse & Co.; Bob Rennie, of Touche, Ross & Co.; and Denis Desautels, of Clarkson, Gordon, and Co., from Quebec City.

## [Traduction]

Malheureusement, pour l'année se terminant en mars 1986, la Société n'a pas réussi à rétablir ces comptes.

Ils font tout en leur pouvoir pour remettre le système en marche, rapprocher les comptes et établir des soldes d'ouverture. Pour l'année qui vient, ils ont retenu les services d'éminents comptables pour les aider, et notre bureau collabore avec eux.

**M. Redway:** Le problème a-t-il été résolu ou existe-t-il toujours?

**M. Dye:** J'ignore la réponse à cette question. J'espère la découvrir. Je déjeune avec le président du groupe de travail et il m'apprendra peut-être quels progrès ont été accomplis. J'ai l'impression qu'il pourrait remédier à la situation, mais j'ignore où ils en sont pour l'instant.

**M. Redway:** Mais la dernière fois que vous avez communiqué avec quelqu'un: ce qui serait quand?

**M. Dye:** Il y a une ou deux semaines.

**M. Redway:**... ils n'avaient pas encore réglé le problème.

**M. Dye:** À ce moment-là, on m'a laissé entendre qu'il était presque temps d'envoyer nos vérificateurs-comptables vérifier les comptes bancaires. Ils ont peut-être établi un solde d'ouverture pour le compte en banque. Je n'en suis pas tout à fait sûr toutefois et je n'ai pas vu leurs dossiers.

**M. Redway:** Toutefois, ce n'est là qu'un des éléments problématiques n'est-ce pas?

**M. Dye:** Le plus grand problème est d'ordre systémique. Ils doivent faire fonctionner le système informatique de façon appropriée.

**M. Redway:** Mais cela n'a pas encore été fait.

**M. Dye:** Je l'ignore.

**M. Redway:** Ces problèmes étaient-ils bien connus au sein de Radio Canada? En sachant que ces problèmes existaient, quelqu'un aurait-il pu en profiter?

**M. Dye:** J'ignore dans quelle mesure la panne des contrôles internes était connue au sein de la société, mais si quelqu'un avait voulu en profiter, c'était tout à fait possible à mon avis, car ces systèmes ne fonctionnaient pas et des fonds publics étaient en danger.

**M. Redway:** Vous avez dit qu'une équipe ou une société d'experts-comptables tentait maintenant de régler le problème. Pouvez-vous nous dire de qui il s'agit?

**M. Dye:** Je vais essayer, mais j'oublierai peut-être certains noms. Marcel Caron est le président du groupe, un associé de Clarkson, Gordon et Cie qui a pris sa retraite. Il est accompagné de deux personnes qui connaissent en profondeur les systèmes informatiques, Rae Healey de Thorne Ernst Whinney... Il y a Jim Gaston, de la Price Waterhouse et Cie; Bob Rennie, de Touche, Ross & Cie; et Denis Desautels, de Clarkson, Gordon et Cie de Québec.

[Text]

**Mr. Redway:** Have any of these people been involved with other government departments and systems in the past?

**Mr. Dye:** Yes, all of them would have good knowledge of the public sector. But they are private-sector people.

**Mr. Redway:** It has been suggested to me that one or perhaps more of the team trying to set this problem right have been involved in creating problems in other systems in the past. Are you aware of that at all?

**Mr. Dye:** I am not aware of that. Certainly each of the representatives there has been associated with firms who have done a great deal of government work, not all of which might have been absolutely perfect in the implementation. I am not aware that any of them is associated with any failures.

**Mr. Redway:** And none of the reports you have made in the past where you pointed out difficulties or problems have involved systems that were put in place by anyone related to trying to straighten out the problems at the CBC?

**Mr. Dye:** I am aware of problems in systems that have had consultancy contracts related to the firms of these people. I am not aware of these individuals being personally associated with any problems. It may well be somewhere in their careers. We are looking at a collection of 200 years of professional talent there. Some of them may have been associated with problems.

**Mr. Redway:** Which system problems were they that you were aware of in other departments or Crown corporations?

**Mr. Dye:** I am aware of problems in DPW that I brought to your committee's attention and that in my view are not yet resolved. I think a number of consultancy firms have been involved in assisting them with their systems, which I do not believe are yet functioning.

**Mr. Redway:** Are any of these firms that you have mentioned involved with the DPW situation?

**Mr. Dye:** I do not know. I do not think they did that. I am told no.

• 1230

**Mr. Redway:** I see. Were there any other departments or Crown corporations with problems of this sort?

**Mr. Dye:** There are lots of Crown corporations and departments with systems problems that are being resolved or have been resolved.

**Mr. Redway:** Of the ones that you are aware of, were any of these firms involved directly with situations where there were problems?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, there are not any others immediately coming to mind, but I am sure they exist, because I know that the implementation of computers has been problematic since 1950 and there are horror stories out there. I cannot quickly relate the horror stories which are not coming to mind to individuals that are on this task force.

[Translation]

**M. Redway:** Parmi ces personnes, y en a-t-il qui ont déjà travaillé pour d'autres ministères?

**M. Dye:** Oui, ils connaissent tous très bien le secteur public, bien qu'ils viennent du secteur privé.

**M. Redway:** On m'a laissé entendre qu'un membre ou plus de l'équipe chargée de résoudre ces difficultés a déjà participé à la création de problèmes dans d'autres systèmes. Êtes-vous au courant de cela?

**M. Dye:** Non. Certes, chacun de ces représentants a travaillé pour des sociétés qui ont eu beaucoup de contrats pour le gouvernement, qui n'ont peut-être pas tous donné des résultats parfaits. Mais, à ma connaissance, aucun d'entre eux n'a contribué à un échec.

**M. Redway:** Et aucun des rapports que vous avez publiés dans le passé où vous signaliez certaines difficultés ne se rapportait à des systèmes qui avaient été mis en place par un des membres du groupe qui tente de régler le problème à Radio Canada?

**M. Dye:** Je suis au courant des difficultés qu'ont connues des systèmes pour lesquels on avait retenu les services professionnels des sociétés de ces personnes. Pour autant que je sache, il n'y a pas de lien entre ces personnes et des problèmes survenus ailleurs. Il se peut fort bien qu'il y en ait eu à un moment donné dans leur carrière. En tout, ce groupe représente 200 années d'expérience. Il se peut qu'il y ait eu parfois des problèmes.

**M. Redway:** À votre connaissance, quel genre de problèmes existaient dans d'autres ministères ou sociétés de la Couronne?

**M. Dye:** Des problèmes existaient aux Travaux publics, que j'ai déjà signalés au Comité, et qui n'ont pas encore été résolus à mon avis. Un certain nombre de sociétés d'experts-comptables les ont aidés à résoudre ces problèmes, mais les systèmes ne fonctionnent toujours pas.

**M. Redway:** Parmi les sociétés que vous avez mentionnées, y en a-t-il une qui ait travaillé aux Travaux publics?

**M. Dye:** Je l'ignore. Je ne crois pas. On me dit que non.

**M. Redway:** Je vois. D'autres ministères ou sociétés de la Couronne ont-ils connu ce genre de problèmes?

**M. Dye:** Il y a beaucoup de sociétés de la Couronne et de ministères dont les systèmes présentent des problèmes qui ont été résolus ou sont en train de l'être.

**M. Redway:** Parmi ceux que vous connaissez. L'une ou l'autre de ces sociétés a-t-elle participé directement à des situations où des problèmes se sont posés?

**M. Dye:** Madame la présidente, il n'y en a pas d'autres qui me viennent immédiatement à l'esprit, mais il en existe certainement, parce que depuis 1950 l'informatisation a posé toutes sortes de problèmes et que certains cas sont à vous faire dresser les cheveux sur la tête. Mais je ne puis faire le lien entre ces cas et les membres de ce groupe de travail.

*[Texte]*

**Mr. Redway:** But you indicated that there were some of the firms that had been involved with some of these horror stories, I guess, as you call them.

**Mr. Dye:** I suspect that every major accounting firm in the world has some systems advice they have given that did not get implemented the way they had hoped.

**Mr. Redway:** Were you involved in any way in the selection of the group that was consulted on that?

**Mr. Dye:** Yes, we were. We provided to the president of the corporation a wider list of names from which they could choose if they wished or to add to from beyond and that is what happened.

**Mr. Redway:** And at the moment the correction process is proceeding, as far as you are aware, but it has not been corrected yet.

**Mr. Dye:** I will know that over the lunch hour, Madam Chairman. My auditors have been invited to some meetings but they were preliminary so we do not know the extent.

The purpose of the task force, as I understand it, is to evaluate the work done by the officials of the CBC. I am not sure that these advisers are in there rolling up their sleeves and making corrections themselves. I think they are there to give a sense of direction to the CBC and make sure that the CBC is doing all the reasonable things that one might do in order to recover.

**The Chairman:** Mr. Redway, perhaps if you have not already seen the release issued by the CBC it might be helpful to you to know that they are expecting the task force to complete its assignment by the end of November. So that might be a useful time for us to ask the Auditor General for an update.

**Mr. Redway:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** On behalf of the committee may I thank the Auditor General and his staff who have been here so patiently.

This meeting is adjourned. Our next meeting will be with translation, without a record. It will be a business meeting and will be held next Tuesday at 11.00 a.m.

*[Traduction]*

**M. Redway:** Mais vous avez dit que certaines de ces sociétés avaient été liées à certains de ces cas assez horribles.

**M. Dye:** Je suppose que toute société d'experts-comptables d'importance au monde a déjà donné sur de tels systèmes des conseils qui n'ont pas été mis en oeuvre de la façon espérée.

**M. Redway:** Avez-vous participé d'une façon ou d'une autre au choix des membres de ce groupe?

**M. Dye:** Oui. Nous avons fourni au président de la société une liste élargie de noms à partir de laquelle ils pouvaient faire leur choix ou compléter.

**M. Redway:** Et pour l'instant, le processus est en cours, mais rien n'a encore été réglé.

**M. Dye:** Je le saurai au cours de mon déjeuner, madame la présidente. Mes vérificateurs-comptables ont été invités à certaines réunions mais elles n'étaient que préliminaires.

Si je comprends bien, ce groupe est chargé d'évaluer le travail effectué par les fonctionnaires de Radio Canada. Je ne suis pas sûr que ces conseillers soient en train d'apporter eux-mêmes les corrections nécessaires. Je crois qu'ils sont plutôt là pour orienter Radio Canada et s'assurer que la société fait tout ce qu'elle doit pour remédier à la situation.

**La présidente:** Monsieur Redway, si vous n'avez pas encore lu le communiqué publié par Radio Canada, il vous serait peut-être utile d'apprendre qu'on s'attend à ce que le groupe de travail termine sa tâche à la fin de novembre. Il sera peut-être opportun de demander alors une mise à jour au vérificateur général.

**M. Redway:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Au nom du Comité, permettez-moi de remercier le vérificateur général et son personnel de leur présence et de leur patience.

La séance est levée. Notre prochaine réunion se tiendra avec interprétation, mais sans compte rendu. Il s'agit d'une réunion d'organisation qui aura lieu mardi prochain à 11 heures.





## APPENDIX "PUBL-1"



Department of Finance    Ministère des Finances  
Canada                      Canada

Deputy Minister            Sous-ministre

Ottawa, Canada  
K1A 0G5

Ms. Aileen Nicholson, M.P.,  
Chairman,  
Public Accounts Committee,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Ms. Nicholson:

Hudson's Bay Oil and Gas Remission Order

In my recent appearance before your Committee to assist in your consideration of this Remission Order, I undertook to provide certain additional information including:

- background on other remissions sponsored by the Minister of Finance,
- comments on the legal validity of the Remission Order, and
- the reasons why certain conditions were not provided in the Remission Order.

These matters are dealt with in this letter.

I enclose a listing of, and background information relating to, all Remission Orders that were sponsored by the Minister of Finance in 1985 where the cost may reasonably be expected to exceed \$1 million or where the cost cannot accurately be determined. Many other Remission Orders reported in the 1985 Public Accounts represent the cost for 1984-85 of Remission Orders approved in previous years -- indeed some go back more than two decades. It would be an onerous task to provide the information for all such orders and I hope that your Committee will be satisfied with the information relating to Remission Orders sponsored by my Minister in 1985.

Canada

Considerable time during the course of the deliberations of your Committee was devoted to the underlying reasons in support of the conclusion that the Hudson's Bay Oil and Gas Remission Order was in the public interest. I would like first to elaborate on the remarks made during these deliberations concerning the determination of costs and benefits. Questions were put to me using the expression "cost-benefit analysis" and, although I did not state that a "cost-benefit analysis" had been done, the impression may have been left that I was suggesting that a formal, detailed analysis such as that outlined in the Treasury Board's "Benefit-Cost Analysis Guide" had indeed been performed. I did, in fact, refer to "economic analysis" meaning a more general, analytical approach of assessing the pros and cons for granting this Remission Order, which was prepared for presentation to Ministers.

The analysis of the economic and financial impact of the Remission Order, as against the impact of the failure to issue a Remission Order, was contained in cabinet confidences prepared in the Department of Finance. The existence of analysis, which was unavailable to the Auditor General because of the rules governing cabinet confidences, was made known to the Auditor General's staff in interviews with representatives of this Department.

Indeed, the particular circumstances of the HBOG Remission Order do not lend themselves to a formal cost-benefit analysis. The nature of most of the costs and benefits associated with the HBOG Remission Order are not easily amenable to quantification without making numerous assumptions that would put into question the validity and usefulness of the results. Examples of assumptions that would be required include those relating to:

- the financial circumstances of the Dome group of companies in the absence of government assistance;
- the effect of a failure of Dome on its suppliers and other sectors of the economy; and
- the effect on domestic and international confidence in the Canadian economy if Dome were unable to meet its liabilities.

A figure of up to \$1 billion over the period from 1982 to 1990 has been suggested as the cost of the Remission Order. Such an estimate assumes that without the Remission Order the creditors of the Dome group of companies would have agreed to a rescheduling of their debt, that the Dome group would have been able to generate sufficient cash flow from operations and the issue of additional debt and capital to meet their liabilities as they fell due, and that the companies would not have been able at any time before the end of 1990 to reorganize in such a way as to achieve an offset of the interest on their debt obligations against any taxable income earned within the group.



One must question these assumptions. It is reasonable to advance the argument that a satisfactory rescheduling of the indebtedness would not have been possible without relief along the lines of that provided in the Remission Order by the federal and provincial governments, that without the Remission Order there was a real possibility that the Dome group of companies would have become unable to meet its obligations to creditors (including federal and provincial governments) and that such an event would have had a major adverse impact on Canadian financial institutions, Dome suppliers, federal tax collections and the economy -- particularly in the province of Alberta. If the Remission Order was necessary to permit the Dome group to avert serious financial difficulty, it is reasonable to assume that the Remission Order did not in fact result in very much, if any, net cost to the federal government.

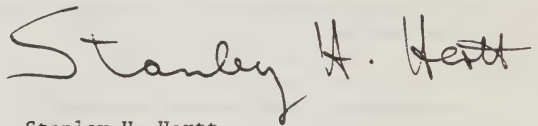
All factors considered, I believe that an estimated \$1 billion cost of the HBOG Remission Order is based on unrealistic assumptions. While it is not possible to give a precise estimate, I conclude that the cost, if any, to the government was considerably less than that. You will appreciate that the basis for this conclusion rests critically on the conclusions reached as to the assumptions outlined above. I would be quite willing to discuss these assumptions further but suggest that perhaps one way to test their validity, should you wish to do so, would be for your Committee to obtain information directly from representatives of the company.

Questions were raised during the course of the discussions of your Committee concerning the legal validity of the Remission Order. The order was processed in the ordinary fashion. It was submitted to Justice lawyers advising the Privy Council Office who pursued the normal process with respect to Remission Orders. In accordance with the procedures established for all statutory instruments and other documents that are published in Part II of the Canada Gazette, the Remission Order was reviewed by Justice legal officers who "blue-starred" the order, evidencing that it had received their approval as to its form. It was then submitted to Treasury Board along with the background information necessary to enable Ministers to assess the pros and cons of granting a remission and to conclude, as they did, that it was in the public interest. The Treasury Board approved the order. Under the circumstances, I have no basis for questioning the legal validity of the order. I must confess to some difficulty with the suggestion that the order may somehow be defective because of a failure to provide an estimate of the cost of the order in the Public Accounts. Subsection 17(8) of the Financial Administration Act requires all remissions granted during a year to be "reported to the House of Commons in the Public Accounts for that year in such form as the Treasury Board may determine". The reporting requirement is, thus, an ex post facto administrative procedure and an omission in the reporting of the cost thereof ought not to affect the validity of the Order itself.

Finally, let me address the issue as to why certain conditions and/or restrictions were not placed on the Remission Order. There are a number of restrictions which exist in the debt obligations relating to the underlying resource properties. Consideration was given to adding further restrictions in the Remission Order -- for example, to make it conditional on Hudson's Bay Oil and Gas remaining a member of the Dome group of companies. However, such conditions would have duplicated those in the financing agreements. In the final analysis, it was concluded that explicit restrictions would not be included recognizing that it is open to the government to consider altering or revoking the order should all or substantially all of the properties, business or shares of the company be disposed of. The companies appreciate this possibility and recognize the importance of keeping the government informed as to its financial and other circumstances.

In concluding, I want to say that I appreciate the importance of the issues arising out of your Committee's examination of this Remission Order and would be prepared to submit whatever further information I am able to provide that might be of assistance to you.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, reading "Stanley H. Hartt". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial "S".

Stanley H. Hartt.

Remission Orders Over \$1 MillionSponsored in 1985 by the Minister of Finance

<u>Title</u>	<u>Amount Remitted</u>	<u>Rationale</u>
Hamilton Bros. Oil and Gas Corporation	\$10,786,620	This remission is patterned on the remission provided on the same basis in 1984 to Hamilton Brothers Oil and Gas Corporation was granted this remission order as part of a settlement package in which it agreed to discontinue legal proceedings which, if successful, would have resulted in a claim against the government of some \$26 million. The remission order was proposed upon the basis that it was in the public interest to settle this dispute and thereby avoid the potential, and larger, cost to the government.
Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd. (HBOG) and Dome Energy Ltd.	No amount stated in public accounts.	The HBOG-Dome remission order was granted to facilitate a financial restructuring of the Dome group of companies. While the tax result achieved by the remission order, which result has been referred to as "partial consolidation", could be achieved by conventional acceptable tax planning techniques, this method was unavailable to HBOG-Dome due to various corporate law barriers. In the absence of the remission order, however, there was a concern that Dome would be unable to restructure its debt in a way that would enable the Dome group to meet its financial obligations. If this were to happen, the federal government stood to lose some \$200 million in outstanding Petroleum and Gas Revenue Tax. As well, a collapse of Dome would have had a significant adverse impact on other creditors and on the Alberta economy.



<u>Title</u>	<u>Amount Remitted</u>	<u>Rationale</u>
Isolated Posts Benefits and Allowances	No amount stated in public accounts.	To help northern communities overcome economic difficulties. Cost is estimated for 1985 at \$25 million.
Isolated Posts Housing and Travel Assistance Benefits	No amount stated in public accounts.	To help individuals in northern communities who are not covered by the first remission order to overcome economic difficulties. Cost is estimated at \$1-2 million.  These two remission orders are to be continued for the 1986 taxation year and thereafter to be replaced by the special measure proposed on the February 1986 budget to benefit residents in the north and in certain isolated areas.
Manitoba Credit Union and Caisse Populaire Stabilization Funds	Yet to be recorded in the Public Accounts.	In 1982 the Province of Manitoba agreed to provide assistance to the credit union and caisse populaire stabilization funds to ensure the integrity of the credit union/caisse populaire system. This assistance took the form of five-year interest-free loans of \$25 million to the Credit Union Stabilization Fund and \$4.5 million to Le Fonds de Sécurité des Caisses Populaires du Manitoba. The loan agreement provided that the loan proceeds were to be re-invested in securities of the Province of Manitoba with any interest earned being used to build up the fund's reserves.  Under the Income Tax Act, government assistance to supplement stabilization funds would normally not be taxable. However, since the province's assistance to the stabilization funds was provided in the form of interest income, the assistance would be subject to tax at a combined Federal/Manitoba rate of 25%. The remission order eliminated the federal income tax on such interest income.

<u>Title</u>	<u>Amount Remitted</u>	<u>Rationale</u>
American Telephone and Telegraph Company Divestiture	Yet to be recorded in the Public Accounts.	<p>On January 1, 1984 American Telephone and Telegraph Company (AT&amp;T) underwent a court-ordered divestiture by distributing to its shareholders the shares of seven regional holding companies. Under the Canadian Income Tax Act, the distribution of the shares of the regional holding companies is taxable to the Canadian resident shareholders of AT&amp;T as a dividend. The remission order remits to each Canadian shareholder of AT&amp;T the income tax payable in respect of the receipt of the shares of the regional holding companies on the 1984 divestiture.</p> <p>The reasons for this remission order were that the tax treatment of the share distribution was severe in that it would accelerate the recognition of any gain that a shareholder had in his investment in AT&amp;T, and would change the nature of his gain from a capital gain (taxed at half rates) to ordinary income (taxed at full rates). In addition, the value of the distributed shares would have been taxable even if a shareholder's investment in AT&amp;T had not increased in value. In this respect, the Canadian tax treatment would have been significantly different from the treatment given in the United States where the shares were received on a tax-deferred basis.</p>

<u>Title</u>	<u>Amount Remitted</u>	<u>Rationale</u>
		<p>The remission was conditional on the shareholder allocating the cost base of the AT&amp;T shares be held at the time of the divestiture among those AT&amp;T shares and the share of the regional companies he received on the divestiture on the basis of the relative fair market value. The result, therefore, of the remission order was that a Canadian investor received the shares of the regional holding companies on a tax-deferred rollover basis so that capital gains would be recognized upon ultimate disposition of the shares.</p> <p>Cost is estimated at \$2-5 million.</p>
Expo '86 Corporation	No amount stated in public accounts.	<p>To remit customs duty and sales and excise taxes on certain goods temporarily imported into Canada and to remit sales and excise tax on certain goods purchased in Canada by Expo '86 Corporation in connection with Expo '86.</p> <p>Foreign participants are entitled to import goods for display purposes tax- and duty-free. In the interests of equity, the Order extends the same treatment to Expo '86 Corporation which is displaying goods from foreign countries not formally participating in Expo '86 as well as from Canadian organizations and businesses.</p>



<u>Title</u>	<u>Amount Remitted</u>	<u>Rationale</u>
Bottled Domestic Spirits	Not yet recorded in the Public Accounts.	In the interests of equity, the remission order remits excise duty on domestic spirits which are bottled and distributed by a provincial board, commission or other provincial government agency. Without the Order, provincial liquor authorities would be placed at a competitive disadvantage when it comes to tendering for sales of spirits that they bottle (outside of bonded warehouses) because distillers and operators of excise warehouses which bottle spirits may transfer spirits free of duty while liquor authorities may not. The cost of this remission is unknown, but is estimated to be minimal since there is very little bottling of liquor by provincial liquor authorities.
EEC Footwear (Certain Products Remission Order)	Not yet recorded in the Public Accounts.	Customs Duties were remitted on certain products as part of the agreement reached between Canada and the European Community as compensation (which is a right under Article XXIX of the GATT) for Canada's footwear quotas. The cost is estimated at approximately \$11,000,000 (over a three year period).
Canadian Patrol Frigate Project	\$13,000,000 (Not yet recorded in the Public Accounts.)	Remission was granted to provide individual importers with the same tariff treatment granted DND and DSS under Defence Supplies Remission Order.
Auto Equipment and Machinery (Chrysler, Fabricated Steel Products, Tri Way, Valiant Machine and Tool Inc.)	Not known at time of application	These four Remission Orders were jointly sponsored by DRIE and Finance. They represent an extension of the Automotive Adjustment Assistance Program introduced when the Auto Pact came into effect to enable Canadian automotive companies to better compete in the new duty-free environment.

<u>Title</u>	<u>Amount Remitted</u>	<u>Rationale</u>
Chrysler Canada	Not known at time of application	
Sheller Globe	Not known at time of application	
Newcor Canada	Not known at time of application	
Suncor Inc. Incremental Oil Revenue Tax (IORT) Remission Order	\$42,866,596 (Not yet recorded in the Public Accounts.)	The IORT was imposed as of January 1, 1982 on old conventional oil production and on Suncor's tar sands production. The IORT was suspended as of June 1, 1982 for old conventional oil production. Suncor's tar sands production continued to pay IORT until December 31, 1984. In 1982 a major fire at the plant reduced production by 35%. The IORT was not sensitive to these production problems even though the fire rendered the plant unprofitable. The remission represented the amount of IORT that Suncor was required to pay over and above the tax that would have been payable under the Income Tax Act as production fell below the plant's capacity from January 1, 1982 to December 31, 1984.
Norcen International	\$1,557,760 (Not yet recorded in the Public Accounts.)	Norcen has a royalty interest in Suncor's tar sands plant and along with Suncor was the only company paying the incremental oil revenue tax from June 1, 1982 to December 31, 1984. Norcen also paid the tax during the time of the production problems of the plant. The tax was remitted to Norcen.

## APPENDIX "PUBL-2"

President  
of the Treasury Board



Président  
du Conseil du Trésor

August 21, 1986

Miss Aideen Nicholson, M.P.,  
Chairman,  
Standing Committee on Public Accounts,  
House of Commons,  
Room 163 - CB  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Miss Nicholson:

The purpose of this letter is to provide to the Standing Committee on Public Accounts the comprehensive Government response to recommendation 15(b) of its Tenth Report, tabled on April 30, 1986, that "the Government table quarterly reports on lay-offs within the public service".

The Treasury Board as Employer and the Public Service Commission, which is responsible for ensuring that persons laid off under the Public Service Employment Act are accorded priority in appointments to public service positions, maintain an up-to-date record of the number of persons laid off from the public service.

While the release of this information on a regular basis is discretionary, the Treasury Board and the Public Service Commission release it regularly to public service managers to facilitate the rehiring of lay-offs and for more than a year now to the unions. Consistent with our practice of more widespread dissemination of lay-off information to interested parties, the Treasury Board will provide Parliamentarians with quarterly reports which I will table with the Clerk of the House.

Ottawa, Canada K1A 0R5



On another subject addressed by the Standing Committee, namely, the monitoring of departmental performance in affirmative action programs, I would like to point out that while recommendation 9(c) is directed at the Public Service Commission, it is the Treasury Board which is responsible for the Government's Affirmative Action Program and the monitoring and reporting on departmental progress in achieving agreed upon goals and targets.

The Treasury Board Ministers in April, 1985 asked the Treasury Board Secretariat, specifically the Personnel Policy Branch, to begin monitoring departmental performance. This is now being done on a quarterly basis with the co-operation and assistance of the Public Service Commission. Every six months, a report is provided to Treasury Board Ministers. There is, therefore, no need for the Commission to develop a new monitoring procedure specifically for affirmative action program activities in departments.

The Public Service Commission is in agreement with each of the above responses and will be submitting its response to all other recommendations in the Tenth Report to Parliament by September 30, 1986.

Yours sincerely,



Robert R. de Cotret

## APPENDIX "PUBL-3"

Public Service Commission Response to Recommendations in  
the Tenth Report of the Standing Committee on Public  
Accounts

In its Tenth Report to the House of Commons, the Standing Committee on Public Accounts recommended that the Public Service Commission be required to report in writing to the Committee by September 30, 1986 with respect to its recommendations. The following pages contain the Public Service Commission response to Recommendations 4, 9(a) and (b), 12(a) and (b), 15(a) and (c), and 18(a), (b) and (c). The President of the Treasury Board has already responded to the Committee with respect to Recommendations 9(c), 15(b) and (d).

PUBLIC SERVICE COMMISSION RESPONSE  
TO RECOMMENDATIONS 4 AND 12  
IN THE TENTH REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Recommendations

4. Your Committee recommends that the Commission develop an action plan for the simplification and condensation of rules and regulations on staffing and report its progress in doing so in writing to your Committee by September 30, 1986.

12. Your Committee recommends that the Commission:

- (a) develop an action plan for the whole public service to significantly reduce the average amount of time required to staff a position, while taking care to maintain employees' legal rights; and
- (b) report progress in this regard in writing to your Committee by September 30, 1986.

Response

Because of their interrelationship, the response of the Public Service Commission addresses both Recommendations 4 and 12.

The Commission has recognized the need to reduce the complexity of staffing in the Public Service of Canada and has been actively pursuing this objective.

At the time of the Auditor General's Audit, the Commission had already begun planning for a comprehensive review of delegated staffing in departments, and of related Commission policies, procedures and programs. Although individual activity plans were completed, the master plan covering all aspects of this project, Administrative Reform of Staffing, was not finished at that time. It has subsequently been completed.

The Committee may wish to note that the project plan specified five objectives. These are:

- (a) Speed up the staffing process.
- (b) Eliminate unnecessary paperwork and complexity from the process.
- (c) Ensure that departmental staffing processes are planned and managed.
- (d) Delegate staffing authority to line managers where practical.
- (e) Enhance the quality of appointments.

These objectives were to be met within the present framework of law and regulations and would be achieved without compromising "Merit" or access to existing redress procedures. The law and regulations would themselves be the subject of separate attention.



The plan called for activities in seven areas. These are described below along with achievements to date in each of the areas:

- (a) Communications and marketing: Activities in this regard were intended to ensure acceptance of the project's aim, scope and methods by departmental executives, managers and personnel specialists.

The Communications element of the project has included executive level briefings in most departments, the publication of a quarterly PE Newsletter and many briefings to all Directors of Personnel and all Chiefs of Staffing. In addition, in May the Commission published a Manual of the plans and methods used in departmental administrative reform projects together with problems identified and solutions found. This Manual has been provided to all departments exercising delegated authority to enable them to carry out comprehensive projects on their own, or with Commission assistance.

- (b) Policy and procedure review: The aim of this activity was to review all Commission policies and procedures with a view to eliminating unnecessary paperwork, and increasing flexibility and speed of staffing.

The policy and procedures review process has been completed. This comprehensive review resulted in significant improvements or cancellation of several Commission policies. It also identified a number of improvements for program delivery which have since been implemented.

- (c) On-site activities in departments: Teams of Commission and departmental employees would conduct a full review and analysis of existing processes, identify problems and their causes, and recommend solutions.

Departmental studies have now been completed in the departments of Justice, Agriculture, Consumer and Corporate Affairs, and Communications and the recommendations are currently being implemented. Studies in Energy, Mines and Resources, Employment and Immigration and National Museums have also been completed, with implementation of recommendations beginning this fall.

A number of departments have begun staffing improvement projects based on the work completed and documented in the Manual referred to above. An additional four departments will begin similar projects before the end of 1986.

These "team" projects are based on the following cycle: four to eight months of review, analysis and problem identification leading to recommended solutions; a period of up to one year to complete implementation of the projects; and evaluation following a reasonable period of operation. Details of time savings or other improvements will be provided in the next fiscal year as projects reach the evaluation stage.

It is, however, evident that time savings of 50% or more are feasible and will likely be achieved. Very considerable improvements have been made in the areas of departmental planning, management and control; resulting in enhanced delivery of staffing services.

- (d) Assessment tools and Selection Standards: Review of these instruments was intended to improve the quality of appointments by ensuring the availability of high quality tests and assessment processes and greater flexibility in standards.

The review of assessment tools has resulted in the publication of a variety of new tests and instruction booklets aimed at helping managers in the selection of personnel. The first of these, "How to Prepare Tests of Knowledge" was issued in the spring of 1986. Selection Standards have been simplified and have also been made more flexible.

- (e) Efficiency and Effectiveness Study: As part of this activity, about 10,000 staffing transactions in 6 departments were reviewed. This study provided a statistical base to assist with policy review and with departmental studies in the identification of delay-inducing steps in the staffing process.

The Efficiency and Effectiveness study was completed in spring 1986 and has been invaluable in both marketing the need for improved departmental staffing processes and in assisting teams and departmental administrators in identifying problems.

- (f) EDP Support: The aim is to improve the Commission's system for providing notices of competitions and notices of appointment for appeal purposes through the application of improved technology.

The EDP projects have required extensive planning and have already considerably increased the speed of the Commission's Automated Notice System service.

The Administrative Reform project was launched in the spring of 1985 and planned to run through to 1988 by which time 15 to 18 departments in which the majority of staffing activities take place, will have benefitted from Commission-led joint projects. At least as many more departments will have completed some form of staffing improvement on their own. The Commission has established a permanent team of staffing system consultants to assist departments with specific projects after the Administrative Reform of Staffing project, itself, is completed. Further improvements could be attained by revisions to the PSEA.

The Commission is of the view that these initiatives respond to the concerns of the Committee as embodied in Recommendations 4 and 12. As well, it should be noted that the Office of the Auditor General has been duly consulted with respect to these initiatives and advised of progress achieved.

PUBLIC SERVICE COMMISSION RESPONSE  
TO RECOMMENDATIONS 9(a), (b) AND (c)  
IN THE TENTH REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Recommendations

Your Committee recommends that the Commission:

- (a) provide your Committee with a written report by September 30, 1986 on its progress in improving its monitoring of departmental staffing procedures;
- (b) include in the aforementioned report evidence of consultations with the Auditor General to ensure full compliance with his recommendation that the Commission monitor adherence to its policies and procedures, as set forward in the Personnel Management Manual; and
- (c) develop effective procedures to monitor and assess departments' progress in implementing affirmative action programs and report progress in this regard in writing by September 30, 1986.

Response

The following response is provided to Recommendations 9(a) and 9(b). The President of the Treasury Board has already provided the response to the Committee on Recommendation 9(c).

The Auditor General observed that the Commission's process of monitoring delegated staffing in departments could be improved. In particular, he noted that there was ineffective integration of monitoring information and inadequate use of this information. To overcome these problems and significantly improve monitoring, the following activity and organizational enhancements have been introduced:

- A monitoring and review division has recently been established and is responsible for developing a framework for integrating monitoring activities. This division will specify the key decision points in the staffing process that require monitoring, establish the indicators of performance and identify the necessary sources of information and data for tracking purposes. This work will result in proposals to the Commission for an integrated monitoring program by October 31, 1986, with full implementation of the program planned for January 1, 1987.

Some examples of appropriate indicators for monitoring which are now under consideration include the speed of staffing of certain types of selection processes, the frequency of use of certain efficiency improvement measures such as eligible lists, pre-qualified inventories, pre-developed statements of qualification and rating guides. Others, such as the employment of advanced selection methods including standard tests, simulations and objective assessment approaches will help the Commission to measure the quality of selection methods.



The output from the Monitoring and Review Division should prove useful in identifying problems for eventual auditing. That is, future audits may be planned more appropriately to include the type and extent of problems found in monitoring. It will also help guide program development activities and will help the Commission to better define its policy development needs, including appropriate delegation objectives. Finally, monitoring delegated staffing will provide deputy heads with information important in their accountability for staffing efficiency and effectiveness in their departments, and will provide the Commission with the required information base to report developments in these areas to Parliament.

- To ensure that intelligence and feedback derived from consultation on the management systems and processes of delegated staffing are integrated, the existing staffing consultation activities within the Commission have been grouped into a single function -- staffing consultation services. This consolidation of intelligence will enhance the Commission's capacity to be informed of relevant issues and developments as well as to amend its programs, policies, and Commission delivery of support services, including the identification and definition of training needs and materials.
- Existing guidelines have been revised to ensure that all Exclusion Approval Orders are granted subject to a monitoring arrangement which will require submission of periodic reports. These reports will enable the Commission to determine whether the Orders are being used only for the purposes intended such as to facilitate implementation of departmental Affirmative Action programs or to respond to emergency needs. These new guidelines also reflect a strengthened process of consultation with unions to ensure that their views and concerns are indeed taken into account in these matters.
- New or revised programs of the Commission such as its Second Language Evaluation System, are now designed to include monitoring and feedback systems.
- A Consultative Sub-Committee of the Chiefs of Staffing has been established to review Commission program initiatives and to provide feedback on the application of policy and programs in departments. The Consultative Sub-Committee submits reports both to the Commission and to quarterly meetings of the Chiefs of Staffing in departments.

The various measures described above have been included in Commission action plans in response to the Auditor General. As well, consultation with the Assistant Auditor General has taken place.

PUBLIC SERVICE COMMISSION RESPONSE  
TO RECOMMENDATIONS 15(a), (b), (c) and (d)  
IN THE TENTH REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Recommendations

Your Committee recommends that:

- (a) the Commission immediately issue guidelines to departments and agencies governing the implementation of reverse order of merit;
- (b) the Government table quarterly reports on lay-offs within the public service;
- (c) the Commission report back to your Committee with respect to Recommendation (a) above by September 30, 1986; and
- (d) the government respond to Recommendation (b) above in accordance with Standing Order 99(2).

Response

The following response is provided to Recommendations 15(a) and (c). The President of the Treasury Board has already provided the response to the Committee on Recommendations 15(b) and (d).

From time to time the Commission has issued directives to departments on the implementation of reverse order of merit. During its appearance before the Standing Committee on Public Accounts, the Commission indicated that it was planning to issue new direction to departments on this subject.

On May 14, 1986 the Commission issued to all Directors of Personnel and Chiefs of Staffing a directive on the procedures to be followed in determining order of lay-off. The directive emphasized the importance of basing such decisions on an objective assessment of merit.

PUBLIC SERVICE COMMISSION RESPONSE  
TO RECOMMENDATIONS 18(a), (b) AND (c)  
IN THE TENTH REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

Recommendations

Your Committee recommends that the Commission:

- (a) clarify its staffing audit mandate and report its progress in so doing to your Committee in writing by September 30, 1986;
- (b) report in writing to your Committee on its progress in implementing the Auditor General's recommendations in the area of auditing by September 30, 1986 and again by September 30, 1987; and
- (c) include in the aforementioned reports evidence of consultations with the Auditor General to ensure full compliance with his recommendation that the Commission complete directives on staffing audit methods, scope and documentation, ensure adherence to these directives, review all audit files, introduce quality control measures and ensure adequate training for auditors.

Response

Because of the interrelationship between Recommendations 18(a), (b) and (c) of the Standing Committee on Public Accounts and the specific recommendations of the Auditor General \*(6.54) and \*(6.59), the Commission wishes to provide one comprehensive response as follows:

- \*6.54 The Auditor General recommends that the Commission should clarify its auditing mandate as well as the objectives associated with this activity.
- \*6.59 The Auditor General recommends that the Audit Branch should:
  - complete its directives on audit methods, scope and the documentation required to support findings
  - ensure that these directives are adhered to
  - review all audit files
  - introduce a post-audit quality control system
  - ensure that auditors are trained in audit concepts and techniques.

The Commission has clarified its staffing audit mandate through the new Audit Branch Policy (copy attached as Appendix 'A'). This policy sets out the roles, responsibilities, scope and objectives of the staffing audits carried out by the Audit Branch. More precisely, the role of the Audit Branch is to audit all activities which are governed by the Public Service Employment Act.



Further, the Commission and the Treasury Board have revised the agreement governing the audits that the PSC does on behalf of the TBS (copy attached as Appendix 'B'). Through this agreement, identification of the specific policies, procedures and systems to be audited have been clarified. The mechanism has been put in place, whereby the Steering Committee comprised of the Chairman of the PSC and the Secretary of the Treasury Board, will oversee the ongoing review of the audit activity including the objectives of the audit and the specific issues and systems to be audited.

Finally, the concern of the Auditor General with respect to the expression of the Commission mandate in Part III of the Main Estimates was acknowledged. Consequently, the description of the Audit Program Activity in Part III will be modified to more accurately express the mandate as follows:

#### Audit Program Activity

**Objective:** To ensure that activities that are governed by the Public Service Employment Act conform with the requirements of the law and the policy of the Public Service Commission. To audit on behalf of the Treasury Board Secretariat, departmental compliance with certain personnel management policies and procedures.

**Description:** The Audit Activity reviews departmental and PSC staffing practices and procedures in order to ensure that they conform with the Public Service Employment Act and Regulations, and Commission policy. It reviews the manner in which departments administer selected aspects of their personnel services for which Treasury Board has policy responsibility. This latter activity is governed by an agreement between the Treasury Board Secretariat and the Public Service Commission.

#### Directives on Audit Methods, Scope and Documentation

The shortcomings in the management of the audits, as observed by the Auditor General, are being addressed and rectified in the following ways:

1. A revised policy with detailed instructions on Project Management were issued on April 1, 1986. This policy now provides the framework and accountability mechanisms for the management of the audit process. More specifically, it defines the reporting and information needs at the planning stage (i.e. identification of audit scope, rationale for issues, etc), at the program development stage (i.e. detailed instructions to auditors to ensure that significant issues are covered, the methodology and techniques to be employed etc.) and so on throughout the entire audit project.
2. The Auditor General observed that there was insufficient assurance that audits were conducted uniformly and consistently. In response, a new Quality Control/Review Process will be implemented by March 1987. This process will identify the standards for audit preparation and planning, audit programs and report writing, as well as clarifying the review and control responsibilities at each level of supervision. The process will

also provide for an additional "internal review" level of Quality Control through monitoring and evaluation of the process itself to ensure that it is performing as intended.

3. Changes to the organization of the Branch and the methods used to manage the audit projects are now also being implemented. This will improve the planning process, provide for more efficient and effective use of resources, provide better on-site supervision to auditors, and improve communications. These changes will be fully implemented by August 31, 1987.
4. The need for making further improvements to the quality of documentation of audit findings was identified by the Auditor General. The policy on Working Papers will be reviewed and revised by March 1987. It will include the appropriate details and structure regarding filing of project management documents, processes and methodologies utilized, evidence to support the quality and quantity of work completed and evidence/information gathered to support findings.
5. The quality and usefulness of audits will also be improved by completely reviewing all audit guidelines in line with the new agreement between the TBS and the PSC, and in line with the new policy. This project will include the review of the objectives, the criteria against which departmental practices and procedures will be assessed, and the analytical methods which are to be used by auditors. This will also improve the uniformity and quality of the audit.

This project is presently underway. New guidelines will be issued starting in October 1986 and the project is expected to be fully completed by the end of the 1987-88 fiscal year.

#### Training of Auditors

Finally the Auditor General recommended that auditors should be better trained in audit concepts and techniques. For the 1986-87 fiscal year, a training plan was prepared and is now being implemented. The basis of the training plan was:

- an examination and analysis of the education and experience of all officers of the Audit Branch
- a profile of the necessary skills and abilities of Auditors and Project Managers
- an identification of compulsory training courses based on the profile
- and finally an implementation timetable.

Training of auditors is not being treated as a one time effort. Instead, the identification of training needs will be closely integrated with the Employee Performance and Appraisal process to ensure that identified training needs are directly related to actual performance. Work will include an analysis of the existing appraisal system, clarification of performance criteria and measurement standards, and ultimately the implementation of an appraisal process that will facilitate the development of an overall planned training strategy. Target date for completion of the project is the end of the 1986 calendar year.

Consultation with the Auditor General's Office has taken place. In fact, the consultation process is on-going and will continue throughout the entire period of implementation of our actions. To date, consultation with the Auditor General's Office has included discussions on the Audit Branch Policy, the PSC/TBS Agreement, the expression of the Commission's mandate in Part III of the Main Estimates and the 1986-87 Training Plan for Audit Branch Auditors.



## APPENDIX "PUBL-4"

Law Reform Commission  
of Canada

President

130 Albert St.  
Ottawa  
K1A 0L6Commission de réforme du droit  
du Canada

Président

130, rue Albert  
Ottawa  
K1A 0L6

Your file    Votre référence

Our file    Notre référence

September 16, 1986

BY HAND

Miss Aideen Nicholson, M.P.  
Chairman, Public Accounts Committee  
House of Commons  
Room 163 Confederation Bldg.  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0A6

Dear Miss Nicholson,

Re: Response to the Eleventh  
Report of the Standing  
Committee on Public Accounts

In response to the Eleventh Report of the Standing Committee on Public Accounts, the Law Reform Commission wishes to respond in relation to the recommendations as follows:

**1. Evaluating the Commission's Effectiveness**

The Commission has accepted the offer of assistance from the Office of the Comptroller General, in clarifying objectives and developing better performance indicators with which to measure the effectiveness of the research program. In addition, discussions are being held to determine the most appropriate mechanism for periodic review and reconsideration of the activities of this Commission. Four possibilities are now being studied:

- (a) On behalf of the LRC and at the request of the Minister, that the Bureau of Program Evaluation and Internal Audit of the Justice Department carry out periodic program evaluations.

**Canada**

- (b) That a small team (two or three persons) of program evaluators within OCG/PEB be established, with resources provided by the client agencies who would be available to these agencies on a rotational basis.
- (c) That the LRC hire a private consultant to carry out program evaluation under the supervision of OCG.
- (d) That the LRC obtain, on secondment through SAPP, TAP or Interchange Program, a program evaluator from the Public Service program evaluation community.

A further progress report will be available at the end of December 1986.

## 2. The Research Program

In future, the Law Reform Commission will complete its Part III Expenditure Plan in such a manner as to reflect its ongoing activities, including objectives, anticipated results and resource requirements. Significant deviations from the program will be described and explained.

Concerning the new research program, considerable effort has been expended in Commission meetings, discussions with other federal and provincial bodies, and consultations with various interest groups, to determine areas where future research by the Commission is necessary and would not duplicate the work of others. The new research program is expected to be ready in the next few weeks. Before finalizing our new research program, which must be tabled in Parliament, we must consult further with the new Minister and officials in the Department of Justice.

Preliminary results indicate that research should continue and be undertaken in the following six areas:

- (1) administrative law;
- (2) criminal law and procedure;
- (3) better dispute resolution;
- (4) human rights;
- (5) law, technology and the protection of life;
- (6) modernization and simplification of federal law.

Further details about the workplan dealing with current and proposed areas of research will be included in the 1987-88 Part III Expenditure Plan.

### 3. Improving Project Management

As we advised the Committee during the public hearing, the Commission now has in place a system of quarterly project control reports. These reports, which contain information on each project and sub-project, on the resources allocated, on due dates for drafts and revisions, on consultations, and on publication target dates, time extensions and changes in priorities are reviewed by the Commission at its regular meetings.

### 4. Contracting

While the Commission notes that the Auditor General has been requested to report on this issue, it wishes to inform the Committee that considerable progress has been achieved in this important area. It should be noted that the Commission, in keeping with the Government's objective of privatization and workforce reduction, spends approximately 40% of its budget on research work performed by private sector consultants.

Since April 1986, the Commission has introduced new, approved contracting procedures to ensure that the contracting for services is performed in accordance with uniform, approved practices, including detailed information on the contractor, the justification for his or her selection, the work to be performed, payment schedules, etc. All requests must be recommended by the responsible Commissioner and approved by the Administrative Committee (President, Secretary and Director of Operations). Prior to the last payment due on contract, an evaluation report must be prepared and signed by the appropriate authority.

Specific and detailed policies, guidelines and procedures for contracting and all other administrative matters, such as travel, hospitality, materiel management, financial controls, etc., have been adopted and are being incorporated into a new Management Manual to be distributed in October of this year.

We trust that this report complies with your wishes and will be of assistance to the Committee. If there is any further information that would be of help to you, please do not hesitate to contact us.

Yours sincerely,



Mr. Justice Allen M. Linden  
President



## APPENDIX "PUBL-5"

President  
of the Treasury Board



Président  
du Conseil du Trésor

September 24, 1986.

Dr. C.B. Koester,  
Clerk of the House of Commons,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A6

Dear Dr. Koester:

SUBJECT: Government's Response to the  
Twelfth Report of the Standing  
Committee on Public Accounts

In accordance with Standing Order 99(2), I wish to provide you the Government's comprehensive response to the Twelfth Report of the Standing Committee on Public Accounts.

As Members are aware, the House Standing Orders are in the midst of a trial period. The Committee's wishes should be considered in this context. The Government has decided that it is not advisable to proceed on two of the recommendations at this time. Specifics of the Government position on each recommendation follow:

Recommendation (Periodic Reporting)

- . that the Government immediately introduce a bill to amend the Auditor General Act as follows (new wording underlined)

"7(1) The Auditor General shall report at least annually to the House of Commons ..."

and that any consequential amendments be included.

Response - The recommended amendment to the Auditor General Act is under consideration until the Government has the opportunity to consider the results of research now being conducted within the auditing profession on standards and methods applicable to comprehensive auditing. We understand that relevant research reports will be published during 1987.

Recommendation (Annual Debate on PAC Reports)

- . that the House designate one sitting day each calendar year for the purpose of allowing debate on the reports of the Public Accounts Committee.

Response - This recommendation is not accepted. Within existing House rules, Members have a number of opportunities to raise issues of significance related to a Committee Report. Also, the Government believes it would not be appropriate to commit a full day of scarce House time each year for debate of the reports of any one of the many committees of the House.

Recommendation (Parliamentary Scrutiny of the Office of the Auditor General)

- . that all matters relating to the Office of the Auditor General, including the Estimates, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

Response - This recommendation is accepted and the Government will seek all-party agreement to amend the relevant Permanent Orders of Reference.

The Government would like to thank the Public Accounts Committee for identifying and examining ways to improve its effectiveness and for its continued hard work and diligence.

Yours sincerely,



Robert R. de Cotret

TRADUCTION

## APPENDICE "PUBL-1"

Madame Aideen Nicholson, députée  
Présidente  
Comité des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Objet:        Décret de remise visant Hudson's Bay Oil and  
              Gas Company Limited

Madame,

Lorsque j'ai comparu récemment devant votre Comité pour vous aider à examiner le décret de remise susmentionné, je me suis engagé à vous donner certains renseignements supplémentaires au sujet:

- d'autres décrets de remise que le ministre des Finances avait présentés,
- de la validité juridique du décret de remise en question, et
- de la décision d'exclure certaines conditions du décret de remise.

Toutes ces questions sont abordées dans la présente lettre.

Vous trouverez ci-joint une liste, accompagnée de notes explicatives, de tous les décrets de remise présentés par le ministre des Finances en 1985, décrets dont les coûts risquent d'être supérieurs à un million de dollars ou ne peuvent être déterminés de façon précise. De nombreux autres décrets consignés dans les comptes publics de 1985 représentent le coût, pour l'exercice 1984-1985, des décrets de remise qui ont été approuvés dans le passé, certains datant de plus de 20 ans. Il nous serait difficile de rassembler les renseignements ayant trait à tous ces décrets; c'est pourquoi j'espère que votre Comité trouvera satisfaisantes les explications fournies à l'égard des décrets de remise présentés par le Ministre en 1985.



Le Comité a longuement analysé, au cours de ses délibérations, les raisons d'intérêt public qui ont été invoquées pour justifier la décision d'accorder un décret de remise à Hudson's Bay. Je voudrais tout d'abord vous donner des précisions au sujet des coûts et des avantages dont il a été question pendant la réunion. Vous avez employé l'expression "analyse de rentabilité" au cours des discussions et bien que je n'aie pas précisé qu'une telle analyse avait été effectuée, vous avez peut-être eu l'impression, d'après mes propos, qu'une analyse formelle et détaillée comme celle qui est décrite dans le "Guide de l'analyse des coûts et avantages" du Conseil du Trésor avait bel et bien été faite. J'ai effectivement employé l'expression "analyse économique", mais je faisais allusion, à ce moment-là, à une approche analytique plus générale qui visait à évaluer les avantages et les inconvénients que présente l'octroi de ce décret de remise à l'intention des ministres.

L'analyse des effets économiques et financiers du décret de remise, de même que les répercussions qu'entraînerait le non-octroi de celui-ci, figuraient dans des documents confidentiels du Cabinet préparés par le ministère des Finances. L'existence de cette analyse, à laquelle le vérificateur général ne pouvait avoir accès en raison des règlements régissant les documents confidentiels du Cabinet, a été portée à la connaissance du personnel du vérificateur général au cours d'entretiens avec des représentants de ce ministère.

En fait, les circonstances particulières entourant l'octroi du décret de remise visant Hudson's Bay Oil and Gas ne se prêtent pas à une analyse de rentabilité en bonne et due forme. La plupart des coûts et avantages liés au décret de remise accordé à Hudson's Bay peuvent difficilement être évalués sans que ne soient soulevées de nombreuses hypothèses qui auraient pour effet de mettre en questions la validité et l'utilité des résultats. Mentionnons, à titre d'exemple, les hypothèses qui auraient trait:

- à la situation financière du groupe de société Dome en l'absence d'aide gouvernementale;
- aux effets que la faillite de Dome aurait sur ses fournisseurs et sur d'autres secteurs de l'économie; et
- aux effets que l'incapacité de Dome de rembourser ses dettes aurait sur la confiance manifestée par les investisseurs canadiens et étrangers dans l'économie canadienne.

On estime que le coût du décret de remise pour la période allant de 1982 à 1990 s'élèvera à près d'un milliard de dollars. On peut donc présumer que, sans la remise, les créanciers du groupe Dome auraient accepté de rééchelonner leur dette, que le groupe Dome aurait été capable d'amasser suffisamment de liquidités grâce à ses opérations et de trouver d'autres capitaux pour rembourser ses dettes au fur et à mesure qu'elles arrivaient à échéance, et que les sociétés n'auraient jamais été en mesure, avant la fin de 1990, de se réorganiser de manière à pouvoir rembourser leurs dettes au moyen de revenus imposables réalisés par le groupe.

On ne peut que s'interroger sur le bien-fondé de ces hypothèses. On peut affirmer, à juste titre, qu'il n'aurait été possible de rééchelonner la dette de façon satisfaisante sans le décret de remise accordé par le gouvernement fédéral et les provinces, qu'à défaut de décret il est fort probable que le groupe Dome n'aurait pas été capable d'honorer ses engagements envers ses créanciers (y compris le gouvernement fédéral et les provinces) et que cela aurait nuit considérablement aux institutions financières canadiennes, aux fournisseurs de Dome, au recouvrement des impôts fédéraux et à l'économie, notamment en Alberta. Si le décret de remise s'est avéré nécessaire pour empêcher le groupe Dome de connaître de sérieuses difficultés financières, on peut raisonnablement conclure que cette remise n'a rien coûté, ou presque rien, au gouvernement fédéral.

Tout bien considéré, je crois que le coût approximatif d'un milliard de dollars que l'on a avancé pour le décret de remise accordé à Hudson's Bay est fondé sur des hypothèses peu réalistes. Bien qu'il soit impossible de donner un chiffre précis, je dois conclure que les coûts assumés par le gouvernement, s'il y en a eu, étaient nettement inférieures à ce montant. Il s'agit là d'une affirmation qui repose sur une analyse critique des conclusions découlant des hypothèses formulées ci-dessus. Je suis tout à fait disposé à discuter plus longuement de ces hypothèses avec votre Comité; toutefois, si vous souhaitez en évaluer le bien-fondé, je crois qu'il vaudrait mieux se renseigner directement auprès des représentants de la société.

Il a également été question, au cours des délibérations de votre Comité, de la validité juridique du décret de remise. Ce dernier a été émis selon les règles. Il a été soumis aux avocats du ministère de la Justice chargés de conseiller le Bureau du Conseil privé qui a respecté la marche à suivre pour ce qui est de l'octroi des décrets de remise. Conformément à la procédure établie pour tous les textes réglementaires et aux documents publiés dans la Partie II de la Gazette du Canada, le décret de remise a été examiné par les avocats-conseils du ministère de la Justice, qui y ont apposé un astérisque bleu montrant qu'ils l'approuvaient. Le décret a ensuite été soumis au Conseil du Trésor, accompagné des notes explicatives nécessaires pour

permettre aux ministres d'en évaluer les avantages et les inconvénients et de décider, comme ils l'ont fait, qu'il est dans l'intérêt du public de l'accorder. Le Conseil du Trésor a approuvé le décret. Compte tenu des circonstances, je n'ai aucune raison de mettre en doute sa validité juridique.

Je dois avouer également que j'ai du mal à accepter l'argument selon lequel le décret ne serait pas en règle parce que son coût n'est pas mentionné dans les comptes publics. Le paragraphe 17(8) de la Loi sur l'administration financière dispose que toutes les remises accordées au cours d'une année "doivent être signalées à la Chambre des communes dans les comptes publics pour cette année selon la forme que peut déterminer le Conseil du Trésor". Cette exigence constitue donc une modalité administrative ex post facto, de sorte que le non-enregistrement du coût du décret ne devrait aucunement remettre en question la validité même du décret.

Enfin, je voudrais vous expliquer pourquoi certaines conditions ou restrictions n'ont pas été imposées à l'égard du décret. Il existe un certain nombre de restrictions applicables aux dettes qui ont trait aux avoirs de base. On a envisagé d'ajouter d'autres restrictions dans le décret de remise, par exemple d'obliger Hudson's Bay Oil and Gas à rester membre du groupe Dome. Toutefois, ces conditions auraient fait double emploi avec celles des ententes financières. Il a donc été décidé, en dernière analyse, qu'aucune restriction explicite ne serait incluse dans le décret, le gouvernement étant ainsi libre de modifier ou de supprimer le décret si tous, ou presque tous les biens, actifs ou actions de la société étaient liquidés. Les sociétés sont conscientes de cette possibilité de l'importance d'informer le gouvernement de leur situation financière et d'autres faite.

Pour terminer, je voudrais signaler aux membres du Comité que je sais à quel point les questions que soulève l'examen du décret de remise sont importantes. Je suis disposé à vous fournir tout autre renseignement qui pourrait vous être utile.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Stanley H. Hartt.



Décrets de remise dont le coût est supérieur à1 million de dollars présentés parle ministre des Finances en 1985

<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
Hamilton Brothers Oil and Gas Corporation	10 786 620 \$	Ce décret s'inspire du décret qui a été émis pour les mêmes raisons en 1984 à la société Hamilton Brothers Oil and Gas Corporation. Ce décret de remise a été accordé dans le cadre d'une entente où il a été convenu que la société abandonnerait des poursuites, qui, si elles avaient abouti, auraient coûté au gouvernement quelque 26 millions de dollars. Le décret de remise a été proposé parce qu'on a jugé qu'il était dans l'intérêt du public de régler ce conflit et afin d'éviter une dépense éventuelle considérable pour le gouvernement.
Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd (HBOG) et Dome Energy Ltd.	Aucun montant consigne dans les comptes publics	Le décret de remise visant Hudson's Bay Oil and Gas Co. Ltd et Dome Energy Ltd. a été accordé dans le but de simplifier la restructuration financière du groupe Dome. Bien que le résultat fiscal du décret de remise, a été qualifié de "consolidation partielle", aurait pu être obtenu par des méthodes de planification fiscale conventionnelles et acceptables, le groupe HBOG-Dome pouvait recourir à une telle procédure en raison de divers obstacles attribuables au droit des sociétés. Or, en l'absence d'un tel décret, on craignait que Dome ne parvienne pas à restructurer sa dette de façon à permettre au groupe Dome d'honorer ses obligations financières. Le gouvernement fédéral risquait de perdre quelque 200 millions de dollars à cause du non-paiement de la

<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
		taxe fédérale sur les recettes pétrolières et gazières. De plus, la faillite de Dome aurait eu un effet désastreux sur les autres créanciers et sur l'économie albertaine.
Avantages et indemnités accordés dans les postes isolés	Aucun montant consigné dans les comptes publics	Pour aider les collectivités du Nord à surmonter leurs difficultés financières. On s'attend à ce que le coût de la remise, pour l'année 1985, soit de 25 millions de dollars.
Indemnités de logement et aide au titre des déplacements accordées dans les postes isolés	Aucun montant consigné dans les comptes publics	Pour aider les personnes des collectivités du Nord, qui n'ont visées par le premier décret de remise, à surmonter leurs difficultés financières. Le coût est évalué à 1-2 millions de dollars.
		Ces deux décrets de remise resteront en vigueur au cours de l'année fiscale de 1986 et seront ensuite remplacés par la mesure spéciale proposée dans le budget de février 1986 pour venir en aide aux habitants du Nord et de certains postes isolés.
Fonds de stabilisation des caisses de crédit et des caisses populaires du Manitoba	N'a pas encore été consigné dans les comptes publics	En 1982, le Manitoba a accepté d'accorder une aide au fonds de stabilisation des caisses de crédit et des caisses populaires du Manitoba pour assurer l'intégrité des deux systèmes. Ses prêts de 25 et de 4.5 millions de dollars, sans intérêt et remboursables sur 5 ans, ont été accordés au fonds de stabilisation des caisses de crédit et au fonds de sécurité des caisses populaires du Manitoba. L'accord de prêt dispose que les profits réalisés seront réinvestis dans le marché financier de la province du Manitoba, l'intérêt accumulé devant servir à accroître les réserves de ces fonds.

<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
		<p>En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, l'aide accordée par le gouvernement aux fonds de stabilisation n'est habituellement pas imposable. Toutefois, puisque l'aide octroyée par la province aux fonds de stabilisation a été fournie sous forme de revenu d'intérêt, l'aide sera assujettie à un impôt fédéral/manitobain combiné de 25%. Le décret de remise a éliminé l'impôt fédéral sur les revenus d'intérêt.</p>
Réorganisation de l'American Telephone and Telegraph Company	N'a pas été consigné dans les comptes publics.	<p>Le 1<sup>er</sup> janvier 1984, l'American Telephone and Telegraph Company (AT&amp;T) a entrepris sa réorganisation, sur ordre d'un tribunal, en distribuant à ses actionnaires les actions de sept sociétés de portefeuille régionales. En vertu de la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu, les actionnaires d'AT&amp;T résident au Canada doivent payer de l'impôt sur les actions des sociétés de portefeuille régionales qui leur ont été distribuées, lesquelles sont considérées comme un dividende. Le décret accorde une remise d'impôt à tous les actionnaires canadiens d'AT&amp;T à l'égard des actions des sociétés de portefeuille régionales qu'ils ont reçues à l'occasion de la réorganisation survenue en 1984.</p> <p>Le décret de remise a été accordé parce que le mode d'imposition des actions distribuées était sévère, en ce sens qu'il aurait eu pour effet d'accélérer la comptabilisation de tout gain réalisé par un actionnaire par suite de ses investissements dans AT&amp;T, et de changer la nature de ses gains; en effet, les gains en capital</p>



<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
		<p>(taux d'imposition réduit de moitié) auraient été transformés en revenu ordinaire (plein taux d'imposition). En outre, la valeur des actions distribuées aurait été imposable même si la valeur des investissements d'un actionnaire dans AT&amp;T n'avait pas augmenté. À cet égard, le mode d'imposition utilisé au Canada aurait été nettement différent de celui appliqué aux États-Unis, où l'impôt sur les actions reçues était reporté.</p> <p>La remise a été accordée à condition que l'actionnaire établisse le prix de base des actions d'AT&amp;T qui lui appartenaient au moment de la réorganisation et des actions des sociétés de portefeuille régionales qu'il a reçues à l'occasion de la réorganisation en se fondant sur leur juste valeur marchande. Par conséquent, le décret de remise avait pour but de permettre à un investisseur canadien de recevoir des actions des sociétés de portefeuille régionales en bénéficiant d'un report d'impôt ou en effectuant un transfert libre d'impôt pour que les gains en capital soient comptabilisés lors de la vente des actions. Le coût de la remise est évalué à 2-5 millions de dollars.</p>
Expo 86 Corporation	Aucun montant consigné	<p>Accorder une remise des droits de douane et des taxes de vente et d'accise sur certaines marchandises importées au Canada à titre provisoire, et la remise des taxes de vente et d'accise sur certaines marchandises achetées au Canada par Expo 86 Corporation dans le cadre de</p>

<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
		<p>l'Exposition internationale de 1986. Les participants étrangers ont le droit d'importer des marchandises exemptes de droits et d'impôt aux fins de démonstration. Par souci d'équité, le décret accorde le même traitement à Expo 86 Corporation qui expose des marchandises provenant de pays étrangers qui ne participent pas officiellement à Expo 86, ainsi que d'organisations et d'entreprises canadiennes.</p>
Eaux-de vie embouteillées de fabrication canadienne	N'a pas encore été consigné dans les comptes publics	<p>Par souci d'équité, le décret prévoit la remise des droits d'accise payables sur les eaux de-vie de fabrication canadienne qui sont embouteillées et distribuées par un organisme gouvernemental, notamment par une régie et une commission. Sans le décret, les autorités provinciales des régies seraient trouvées dans une position concurrentielle désavantageuse au moment de soumissionner la vente de spiritueux qu'ils embouteillent (en dehors des entrepôts douaniers) parce que les distilleries et les exploitants des entrepôts en douane qui embouteillent des spiritueux peuvent transférer ces spiritueux sans payer de droits, alors que les autorités des régies ne le peuvent pas. On ne connaît pas le coût de ce décret de remise, mais on pense qu'il est peu élevé étant donné la faible quantité de spiritueux qui est embouteillée par les autorités provinciales.</p>

<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
Chaussures de la CEE (Décret de remise des droits de douane sur certains produits)	N'a pas encore été consigné dans les comptes publics.	Une remise des droits de douane payables sur certains produits a été accordée dans le cadre d'une entente conclue entre le Canada et la Communauté européenne en guise de compensation (laquelle constitue un droit en vertu de l'article XXIX du GATT) des quotas imposés par le Canada sur les chaussures. Le coût de cette remise est évalué à près de onze millions de dollars (sur une période de trois ans).
Projet de la Frégate canadienne de patrouille	13 millions (n'a pas encore été consigné dans les comptes publics).	Cette remise vise à accorder aux importateurs le même traitement tarifaire que celui dont bénéficient le MDN et ASC en vertu du décret de remise concernant les fournitures militaires.
Machinerie et équipement pour automobile (Chrysler, Fabricated Steel, Tri Way, Valiant Machine et Tool Inc.)	Non déterminé au moment de la demande	Ces quatre décrets de remise ont été présentés conjointement par le MEIR et le ministère des Finances. Ils visent à prolonger le programme d'aide à la réadaptation de l'industrie automobile, qui a été mis sur pied lorsque le Pacte de l'auto est entré en vigueur, afin d'aider les fabricants canadiens à mieux soutenir la concurrence dans un marché exempt de droits.
Chrysler Canada	Non déterminé au moment de la demande	
Sheller Globe	Non déterminé au moment de la demande	
Newcor Canada	Non déterminé au moment de la demande.	



<u>Titre</u>	<u>Montant de la remise</u>	<u>Explication</u>
Décret de remise relatif à la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires (TRPS) payée par Suncor Inc.	42 866 596 \$ (n'a pas encore été consigné dans les comptes publics).	La TRPS a été imposée le 1 <sup>er</sup> janvier 1982 sur l'ancien pétrole classique et les sables bitumineux de Suncor. La taxe imposée à l'égard de l'ancien pétrole classique a été suspendue le 1 <sup>er</sup> juin 1982. Les installations d'exploitation des sables bitumineux de Suncor ont continué de payer la taxe jusqu'au 31 décembre 1984. En 1982, un incendie important a réduit la production de l'usine de 35%. La taxe ne tenait pas compte de ces problèmes, bien que l'incendie ait rendu l'usine non rentable. La remise représente le montant de la taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires que Suncor devait payer en plus de l'impôt qu'elle aurait dû versé en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu étant donné que la production de l'usine a été inférieure à sa capacité entre le 1 <sup>er</sup> janvier 1982 et le 31 décembre 1984.
Norcen International	1 557 760 \$ (n'a pas encore été consigné dans les comptes publics).	Norcen touche des redevances, sur l'usine de sables bitumineux de Suncor et était, avec Suncor, la seule société à payer la taxe des recettes pétrolières supplémentaires entre le 1 <sup>er</sup> juin 1982 et le 31 décembre 1984. Norcen a également payé la taxe au moment où l'usine faisait face à des problèmes de production. Une remise de taxe a été accordée à Norcen.

## APPENDICE "PUBL-2"

President  
of the Treasury Board



Président  
du Conseil du Trésor

le 21 août 1986

Mlle Aideen Nicholson, député  
Présidente  
Comité permanent des Comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 163 - CB  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Mademoiselle,

Le but de cette lettre est de fournir au Comité permanent des Comptes publics la réponse du gouvernement à la recommandation 15b) de son Dixième rapport déposé le 30 avril 1986, que "le gouvernement dépose des rapports trimestriels sur les mises en disponibilité au sein de la fonction publique".

Le Conseil du Trésor, à titre d'employeur, et la Commission de la Fonction publique, chargée de veiller à ce que les personnes mises en disponibilité en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique bénéficient prioritairement des nominations à des postes de fonctionnaires, tiennent à jour un registre du nombre de personnes mises en disponibilité dans la fonction publique.

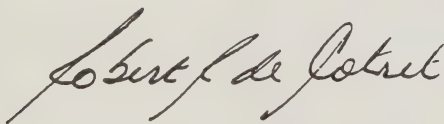
Bien que la divulgation de ces renseignements sur une base régulière ne soit pas obligatoire, le Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique les communiquent désormais périodiquement aux gestionnaires de la fonction publique afin de faciliter le réembauchage des personnes mises en disponibilité, et depuis plus d'un an déjà aux syndicats. Conformément à notre politique d'intensifier la diffusion de renseignements sur les mises en disponibilité aux parties intéressées, le Conseil du Trésor est disposé à fournir ces renseignements sur une base trimestrielle aux parlementaires; j'entends donc déposer ce rapport auprès du Greffier de la Chambre.

Sur un autre sujet abordé par le Comité permanent, c'est-à-dire la surveillance du rendement des ministères dans le domaine des programmes d'action positive, je désire vous faire remarquer que bien que la recommandation 9c) s'adresse à la Commission de la Fonction publique, c'est le Conseil du Trésor qui est chargé d'appliquer le programme d'action positive du gouvernement ainsi que de suivre et de rendre compte des progrès que réalisent les ministères dans l'atteinte des objectifs fixés.

Les ministres du Conseil du Trésor ont demandé, en avril 1985, au Secrétariat du Conseil du Trésor, plus particulièrement à la Direction de la politique du personnel, d'entamer le processus d'évaluation du rendement des ministères. Cette évaluation est maintenant effectuée sur une base trimestrielle, de concert avec la Commission de la Fonction publique. Tous les six mois, un rapport est remis aux ministres du Conseil du Trésor. Il n'est donc pas nécessaire que la Commission élabore une nouvelle méthode de surveillance, particulièrement en ce qui concerne les activités reliées au programme d'action positive dans les ministères.

La Commission de la Fonction publique est en accord avec la réponse ci-dessus et fera parvenir, au Parlement, sa réponse aux autres recommandations du Dixième rapport avant le 30 septembre, 1986.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes meilleures salutations.

A handwritten signature in dark ink, reading "Robert R. de Cotret". The signature is fluid and cursive, with the first name "Robert" and the last name "Cotret" being more prominent.

Robert R. de Cotret

## APPENDICE "PUBL-3"

Réponse de la Commission de la Fonction publique aux recommandations du dixième rapport du Comité permanent des comptes publics.

Dans son dixième rapport à la Chambre des communes, le Comité permanent des comptes publics recommandait que la Commission de la Fonction publique lui fasse rapport par écrit sur ses recommandations, au plus tard le 30 septembre 1986. Le présent document présente la réponse de la Commission aux recommandations 4, 9(a) et (b), 12(a) et (b), 15(a) et (c), et 18(a), (b) et (c). Le Président du Conseil du Trésor a déjà répondu aux recommandations 9(c), 15(b) et (d) du Comité.



RÉPONSE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE  
AUX RECOMMANDATIONS N<sup>OS</sup> 4 ET 12  
DU DIXIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Recommandations

4. Votre Comité recommande que la Commission établisse un plan d'action pour simplifier et condenser les règles et les règlements de dotation et qu'elle lui présente un rapport écrit, au plus tard le 30 septembre 1986, faisant état des progrès réalisés à cet égard.

12. Votre Comité recommande que la Commission:

- (a) élabore un plan d'action applicable à l'ensemble de la Fonction publique en vue de réduire sensiblement le temps moyen nécessaire à la dotation des postes, tout en respectant les droits légaux des employés; et
- (b) fasse rapport par écrit à votre Comité, au plus tard le 30 septembre 1986, au sujet des progrès réalisés à cet égard.

Réponse

En raison de leur relation étroite, la réponse de la Commission de la Fonction publique qui suit s'adresse aux recommandations 4 et 12.

La Commission a reconnu la nécessité de simplifier le programme de dotation de la Fonction publique du Canada et tente activement d'atteindre cet objectif.

Au moment de la vérification du Vérificateur général, la Commission avait déjà entrepris la planification d'une révision complète de la dotation par délégation dans les ministères ainsi que des programmes, des procédures et des politiques connexes de la Commission. Même si les plans d'activités individuels étaient terminés, le plan d'ensemble se rapportant à tous les aspects de ce projet de réforme administrative de la dotation n'était pas terminé à ce moment-là, mais a été complété par la suite.

Le Comité voudra prendre note que le plan de projet prévoyait cinq objectifs, c'est-à-dire:

- (a) Accélérer le processus de dotation.
- (b) Éliminer la complexité et la paperasse inutile du processus.
- (c) S'assurer que les processus de dotation des ministères sont planifiés et gérés.
- (d) Déléguer des pouvoirs de dotation aux gestionnaires opérationnels, lorsque cela est praticable.
- (e) Rehausser la qualité des nominations.

Ces objectifs devaient être réalisés en respectant la structure actuelle de la Loi et du Règlement, et devaient être atteints sans compromettre le mérite ou l'accès aux procédures existantes de recours. La Loi et le Règlement feraient, quant à eux, l'objet d'un projet distinct.

Le plan prévoyait des activités dans sept domaines qui sont décrits ci-dessous avec les réalisations respectives jusqu'à présent:

- (a) Communication et promotion: A cet égard, les activités visaient à assurer l'acceptation du but, de la portée et des méthodes des projets par les cadres de direction, les gestionnaires et les spécialistes en personnel des ministères.

L'élément "communication" du projet incluait des séances d'information à l'intention des cadres de direction de la plupart des ministères, la publication d'un bulletin trimestriel d'information s'adressant aux PE, et plusieurs séances d'information à l'intention de tous les directeurs du personnel et de tous les chefs de la dotation. De plus, la Commission a publié en mai un manuel, c'est-à-dire un recueil des plans et des méthodes utilisées dans les projets de réforme administrative des ministères ainsi que des problèmes relevés et des solutions trouvées. Ce manuel a été fourni à tous les ministères exerçant des pouvoirs délégués afin de leur permettre de mener leurs propres projets avec ou sans l'aide de la Commission.

- (b) Révision des politiques et des procédures: Cette activité avait pour objet la révision de toutes les politiques et procédures de la Commission afin d'éliminer la paperasse inutile et d'accroître la souplesse et la rapidité de la dotation.

Le processus de révision des politiques et procédures est terminé. Cette révision complète a entraîné des améliorations significatives ou l'annulation de plusieurs politiques de la Commission. Elle a également permis d'identifier et d'apporter un certain nombre d'améliorations sur le plan de la prestation des programmes.

- (c) Activités au sein des ministères: Des équipes formées d'employés de la Commission et des ministères devaient mener une révision et une analyse complètes des processus existants, cerner les problèmes et leurs causes et recommander des solutions.

Ces études ministérielles sont maintenant terminées aux ministères de la Justice, de l'Agriculture, de la Consommation et des Corporations, et des Communications et on procède actuellement à la mise en oeuvre des recommandations. Les études ont été complétées à Énergie, Mines et Ressources, à Emploi et Immigration et aux Musées nationaux, et la mise en oeuvre des recommandations débutera cet automne.

Un certain nombre de ministères ont entrepris des projets d'amélioration de la dotation fondés sur le travail exécuté et documenté dans le manuel susmentionné. Quatre autres ministères entreprendront de tels projets avant la fin de 1986.

Ces projets "d'équipe" suivent le cycle suivant. De quatre à huit mois sont consacrés à la révision, à l'analyse et à la détermination de problèmes, après quoi des solutions sont recommandées. Une période maximale d'un an est prévue pour effectuer la mise en oeuvre des projets, et une évaluation est effectuée après une période raisonnable. Les détails relatifs au temps économisé ou à d'autres améliorations seront fournis lors de la prochaine année financière alors que les projets auront franchi l'étape de l'évaluation.

Cependant, il est clair que des économies de temps de l'ordre de 50 % ou plus sont possibles et seront vraisemblablement réalisées. Des améliorations considérables ont été apportées à la planification, à la gestion et au contrôle au sein des ministères, ce qui a entraîné une meilleure prestation des services de dotation.

- (d) Outils d'évaluation et normes de sélection: La révision de ces instruments devait améliorer la qualité des nominations en assurant la disponibilité de processus d'évaluation et d'examen de haute qualité et une plus grande souplesse à l'égard des normes.

La révision des outils d'évaluation a mené à la publication de tout un éventail de nouveaux tests et de guides destinés à aider les gestionnaires dans la sélection du personnel. Le premier de ces guides, "Comment préparer un test de connaissances", a été publié au printemps 1986. Les normes de sélection ont été simplifiées et assouplies.

- (e) Étude sur l'efficacité et l'efficience: Dans le cadre de cette activité, environ 10 000 opérations de dotation dans 6 ministères différents ont été examinées. Cette étude a permis de rassembler les statistiques de base qui ont aidé, dans le cadre de la révision des politiques et des études ministérielles, à identifier les étapes de la dotation les plus susceptibles d'entraîner des retards.

L'Étude sur l'efficacité et l'efficience a pris fin au printemps 1986 et a été d'une aide inestimable aussi bien pour faire connaître le besoin d'améliorer le processus de dotation au sein des ministères que pour aider les équipes et les administrateurs des ministères à cerner les problèmes.

- (f) Soutien informatique: Cette activité a pour objet d'améliorer le système de diffusion des avis de concours et des avis de nomination aux fins d'appel, par l'utilisation d'une technologie avancée.

Les projets informatiques ont nécessité une grande planification et ont déjà permis d'accélérer considérablement le service fourni par l'intermédiaire du Système automatisé de diffusion des avis.

Le projet de réforme administrative a été lancé au printemps 1985 et devrait se poursuivre jusqu'en 1988; à la fin de cette période, les 15 à 18 ministères au sein desquels la majorité des activités de dotation sont effectuées auront

profité des projets conjoints menés par la Commission. Un nombre au moins égal de ministères auront apporté d'eux-mêmes une certaine amélioration à la dotation. La Commission a mis sur pied une équipe permanente de conseillers en matière de système de dotation afin d'aider les ministères pour des projets spécifiques, une fois que le projet de réforme administrative de la dotation sera terminé. D'autres améliorations pourraient être apportées par l'intermédiaire de la révision de la L.E.F.P.

La Commission est d'avis que ces initiatives répondent aux préoccupations du Comité telles qu'exprimées dans les recommandations 4 et 12. Il est également à signaler que le Bureau du Vérificateur général a été consulté et informé des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de ces initiatives.



RÉPONSE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE  
AUX RECOMMANDATIONS N<sup>OS</sup> 9(a), (b) ET (c)  
DU DIXIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Recommandations

Votre Comité recommande que la Commission:

- (a) lui présente un rapport écrit, au plus tard le 30 septembre 1986, faisant état des progrès réalisés en vue d'améliorer la surveillance des activités de dotation des ministères;
- (b) fasse état dans ce rapport de consultations avec le Vérificateur général concernant la mise en oeuvre de sa recommandation, c'est-à-dire que la Commission veille au respect de ses politiques et procédures figurant dans le manuel de gestion du personnel;
- (c) mette au point des méthodes efficaces de surveillance et d'évaluation des progrès que réalisent les ministères dans l'application des programmes d'action positive, et qu'elle présente un rapport écrit, au plus tard le 30 septembre 1986, faisant état des progrès réalisés à cet égard.

Réponse

La réponse suivante s'adresse aux recommandations 9(a) et 9(b). Le président du Conseil du Trésor a déjà fourni la réponse à la recommandation 9(c) du Comité.

Le Vérificateur général a fait remarquer que le processus de surveillance de la Commission sur la dotation par délégation au sein des ministères pourrait être amélioré. Plus particulièrement, il a noté que l'intégration des renseignements de surveillance était inefficace et que leur utilisation était inadéquate. Pour régler ces problèmes et améliorer de façon significative la surveillance, les activités et les améliorations organisationnelles suivantes ont été adoptées:

- La Commission a récemment mis sur pied une division de la surveillance et de la revue qui est responsable d'élaborer une structure permettant d'intégrer les activités de surveillance. Cette division identifiera les principaux points de décision à surveiller dans le processus de dotation, les indicateurs de performance et les sources de renseignements et de données nécessaires aux fins de repérage. Ce travail amènera, au plus tard le 31 octobre 1986, la soumission de propositions à la Commission quant à un programme de surveillance intégrée et la mise en oeuvre dudit programme à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1987.

Quelques exemples d'indicateurs de surveillance appropriés qui sont maintenant à l'étude comprennent la rapidité de la dotation pour certains types de processus de sélection, la fréquence de l'utilisation de certaines mesures d'amélioration de l'efficacité, comme des listes d'admissibilité, des répertoires de candidats préqualifiés, des énoncés de qualités et des guides de cotation préétablis. D'autres mesures, comme l'utilisation de méthodes de sélection avancées, y compris des tests normalisés, des simulations et des approches d'évaluation objectives, aideront la Commission à évaluer la qualité des méthodes de sélection.

Les résultats des analyses effectuées par la Division de la surveillance et de la revue devraient s'avérer utiles pour identifier des problèmes à être étudiés dans le cadre des vérifications, ce qui signifie que celles-ci pourraient être mieux planifiées en fonction du type et de l'étendue des problèmes relevés. En outre, ceci aidera à orienter les activités d'élaboration de programmes et aidera la Commission à mieux définir ses besoins en matière d'élaboration des politiques et des objectifs de délégation appropriés. Enfin, la surveillance des activités de dotation par délégation fournira aux sous-chefs des renseignements importants qui leur permettront d'assumer leurs responsabilités en ce qui a trait à l'efficacité et à l'efficacité de la dotation au sein de leurs ministères, tout en fournissant à la Commission les données de base indispensables pour qu'elle soit en mesure de rendre compte au Parlement des progrès réalisés dans ces domaines.

- Pour s'assurer que les renseignements et les réactions découlant des consultations sur les systèmes de gestion et les processus de dotation par délégation sont intégrés, les services de consultation en dotation ont été fusionnés en une seule unité au sein de la Commission. Le regroupement de ces renseignements améliorera la capacité de la Commission à être informée des questions et événements les plus pertinents et à modifier les programmes, les politiques et les services de soutien qu'elle offre et à préciser et définir les besoins en formation et le matériel connexe.
- Les directives en usage ont été modifiées afin de s'assurer que tous les décrets d'exclusion sont approuvés sous réserve d'une entente de surveillance selon laquelle des rapports périodiques devront être soumis à la Commission. Ces rapports permettront à la Commission de déterminer si ces décrets sont utilisés uniquement aux fins prévues, telles que pour faciliter la mise en oeuvre des programmes d'action positive au sein des ministères ou pour répondre à des besoins urgents. Ces nouvelles directives prévoient également l'amélioration du processus de consultation avec les syndicats afin que leurs opinions et leurs préoccupations soient dûment prises en considération.
- Les programmes nouveaux ou révisés de la Commission, comme le Système d'évaluation de la langue seconde, incluent maintenant des systèmes de surveillance et de rétroaction.
- Un sous-comité consultatif des chefs de la dotation a été mis sur pied pour examiner les nouvelles mesures relatives aux programmes de la Commission et fournir des commentaires sur l'application des politiques et des programmes

dans les ministères. Le sous-comité consultatif soumet des rapports à la Commission de même qu'aux réunions trimestrielles des chefs de la dotation des ministères.

Les diverses mesures décrites ci-dessus ont été incluses dans les plans d'action de la Commission en réponse au Vérificateur général. En outre, des consultations auprès du Vérificateur général adjoint ont eu lieu.

RÉPONSE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE  
AUX RECOMMANDATIONS N<sup>OS</sup> 15(a), (b), (c) ET (d)  
DU DIXIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Recommandations

Votre Comité recommande que:

- (a) la Commission fournisse immédiatement des lignes directrices aux ministères et aux organismes concernant l'application de l'ordre inverse du mérite;
- (b) le Gouvernement dépose des rapports trimestriels sur les mises en disponibilité au sein de la Fonction publique;
- (c) la Commission fasse un rapport à votre Comité au sujet de la recommandation (a) ci-dessus au plus tard le 30 septembre 1986; et
- (d) le Gouvernement réponde à la recommandation (b) ci-dessus en conformité avec l'article 99(2) du Règlement.

Réponse

Les réponses suivantes s'adressent aux recommandations 15(a) et (c). Le président du Conseil du Trésor a déjà fourni la réponse aux recommandations 15(b) et (d) du Comité.

A l'occasion, la Commission a émis des directives aux ministères sur l'application de l'ordre inverse du mérite. Lors de sa comparution devant le Comité permanent des comptes publics, la Commission a signalé qu'elle prévoyait diffuser une nouvelle directive aux ministères à ce sujet.

Le 14 mai 1986, la Commission diffusait à tous les directeurs du personnel et chefs de la dotation une directive sur les procédures à suivre pour déterminer l'ordre des mises en disponibilité. Cette directive soulignait l'importance que les décisions prises dans ce domaine reposent sur une évaluation objective du mérite.



RÉPONSE DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE  
AUX RECOMMANDATIONS N<sup>OS</sup> 18(a), (b) ET (c)  
DU DIXIÈME RAPPORT  
DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

Recommandations

Votre Comité recommande que la Commission:

- (a) établisse clairement son mandat en matière de vérification de la dotation et lui fasse rapport de ses progrès à ce sujet, par écrit, au plus tard le 30 septembre 1986;
- (b) lui fasse rapport, par écrit, au sujet de la mise en oeuvre des recommandations du Vérificateur général concernant la vérification, au plus tard le 30 septembre 1986 et, à nouveau, avant le 30 septembre 1987; et
- (c) fasse état dans ces rapports des consultations avec le Vérificateur général concernant la mise en oeuvre de sa recommandation visant à faire en sorte que la Commission complète ses directives sur les méthodes, l'étendue du travail et la documentation, qu'elle s'assure que ses directives sont appliquées, qu'elle révisé tous les dossiers de vérification de la dotation, qu'elle instaure un système de contrôle de la qualité et qu'elle assure la formation des vérificateurs.

Réponse

En raison de leur relation étroite, la réponse de la Commission de la Fonction publique qui suit s'adresse aux recommandations nos. 18(a), (b) et (c) du Comité permanent des comptes publics ainsi qu'aux recommandations \*6.54 et \*6.59 du Vérificateur général.

**\*6.54** Le Vérificateur général recommande que la Commission clarifie son mandat de vérification ainsi que les objectifs qu'elle entend attribuer à cette activité.

**\*6.59** Le Vérificateur général recommande que la Direction générale de la vérification:

- complète ses directives quant aux méthodes, à l'étendue du travail et à la documentation exigée pour étayer les observations
- s'assure que ses directives sont appliquées
- révisé tous les dossiers de vérification
- instaure un système de contrôle de la qualité après la vérification
- assure la formation des vérificateurs en concepts et en techniques de vérification.

La Commission a clarifié son mandat en matière de vérification de la dotation dans la nouvelle politique de la Direction générale de la vérification (copie à l'annexe "A"). Cette politique précise les rôles, les responsabilités, la

portée et les objectifs qui s'appliquent aux vérifications de la dotation effectuées par la Direction générale de la vérification. En termes plus précis, le rôle de la Direction générale de la vérification consiste à vérifier toutes les activités régies par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

La Commission a en outre révisé de concert avec le Conseil du Trésor l'entente qui régit les vérifications qu'elle effectue pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor (copie à l'annexe "B"). Par cette entente, l'identification des politiques, des procédures et des systèmes particuliers devant faire l'objet d'une vérification, a été clarifiée. La Commission a mis en place un mécanisme par lequel le comité directeur, composé de la Présidente de la C.F.P. et du Secrétaire du Conseil du Trésor, surveillera l'examen permanent de l'activité "Vérification", notamment ses objectifs et les questions et systèmes particuliers sur lesquels porteront les vérifications.

Enfin, la Commission a répondu à la préoccupation du Vérificateur général concernant l'énoncé de son mandat dans la Partie III du Budget des dépenses. Elle modifiera donc la description de l'activité "Vérification" dans la Partie III pour qu'elle traduise plus exactement son mandat et la formulera de la façon suivante:

#### Programme de la vérification

Objectif: "Veiller à ce que les activités qui sont régies par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique respectent les exigences de la Loi et la politique de la Commission de la Fonction publique. Vérifier, pour le compte du Secrétariat du Conseil du Trésor, la mesure dans laquelle les ministères se conforment à certaines politiques et procédures relatives à la gestion du personnel.

Description: L'activité "Vérification" examine les pratiques et procédures en matière de dotation des ministères et de la C.F.P. afin d'établir si elles sont conformes à la Loi et au Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique ainsi qu'à la politique de la Commission. Elle examine la façon dont les ministères administrent les services du personnel pour lesquels le Conseil du Trésor a la responsabilité en matière de politique. Ce genre de vérification est effectuée en vertu d'une entente conclue entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique."

#### Directives concernant les méthodes, l'étendue du travail et la documentation

Les lacunes au niveau de la gestion des vérifications relevées par le Vérificateur général ont été étudiées et corrigées à l'aide des mesures suivantes:

1. Une politique révisée et des instructions précises sur la gestion de projets ont été publiées (entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1986). Cette politique prévoit maintenant une structure et des mécanismes de responsabilité pour la gestion du processus de vérification. Plus spécialement, elle définit les besoins en matière de rapports et de renseignements à l'étape de la planification (c'est-à-dire la

détermination de la portée de la vérification, la justification des questions visées, etc.), à l'étape de l'élaboration des programmes (c'est-à-dire la communication d'instructions précises aux vérificateurs pour s'assurer que les questions importantes sont vérifiées, les méthodes et les techniques à employer, etc.) et tout au long du projet de vérification.

2. Le Vérificateur général a fait remarquer qu'il n'y avait pas suffisamment de preuve que les vérifications s'effectuaient partout de la même façon. Pour répondre à cette observation, un nouveau processus de contrôle et d'examen de la qualité sera mis en oeuvre en mars 1987. Il précisera les normes applicables à la préparation et à la planification des vérifications, aux programmes de vérification et à l'établissement des rapports écrits de même qu'à la clarification des responsabilités liées à l'examen et au contrôle à chaque niveau de supervision. Le processus prévoira également un autre niveau "d'examen interne" du contrôle de la qualité par la surveillance et l'évaluation du processus de façon à s'assurer qu'il fonctionne comme prévu.
3. La Commission apporte actuellement à la structure de la Direction générale et aux méthodes de gestion des projets de vérification des changements qui amélioreront le processus de planification, favoriseront une utilisation plus efficiente et plus efficace des ressources, permettront une supervision sur place plus adéquate pour les vérificateurs et faciliteront les communications. Ces changements seront complétés au plus tard le 31 août 1987.
4. Le Vérificateur général a relevé la nécessité d'améliorer davantage la qualité de la documentation exigée pour étayer les constatations des vérifications. La politique sur les documents de travail sera étudiée et révisée d'ici le mois de mars 1987. Elle présentera, outre des précisions pertinentes, un mode de classement des documents relatifs à la gestion de projets, aux processus et aux méthodes utilisées, des documents attestant de la qualité et de la quantité du travail accompli ainsi que des preuves et des renseignements recueillis pour étayer les constatations.
5. En outre, pour améliorer la qualité et l'utilité des vérifications, toutes les lignes directrices concernant les vérifications seront étudiées à la lumière de la nouvelle entente conclue entre le S.C.T. et la C.F.P. et de la nouvelle politique. Nous étudierons donc les objectifs, les critères d'évaluation des pratiques et des procédures des ministères et les méthodes analytiques utilisées par les vérificateurs. Cette mesure contribuera également à améliorer l'uniformité et la qualité de la vérification.

Ce projet est en voie de réalisation. De nouvelles lignes directrices seront publiées à partir d'octobre 1986 et le projet devrait être entièrement terminé à la fin de l'exercice financier 1987-1988.

#### Formation des vérificateurs

Enfin, le Vérificateur général a recommandé que les vérificateurs soient mieux formés aux concepts et aux techniques de la vérification. Pour l'exercice financier 1986-1987, un plan de formation a été préparé et on procède actuellement à sa mise en oeuvre. Il consiste essentiellement à :

- examiner et analyser les connaissances et l'expérience de tous les agents de la Direction générale de la vérification;
- établir un profil des compétences et des capacités exigées des vérificateurs et des gestionnaires de projets;
- déterminer les cours de formation obligatoires à partir du profil;
- établir enfin un calendrier de mise en oeuvre.

Il va de soi que la formation des vérificateurs ne se fera pas en une seule étape. La détermination des besoins de formation sera plutôt partie intégrante du processus d'évaluation et d'appréciation de rendement de l'employé de façon à ce qu'ils soient liés directement au rendement réel. Le travail comprendra une analyse du système d'appréciation de rendement actuel, la clarification des critères de rendement et des normes de mesure et, en dernier lieu, la mise en place d'un processus d'appréciation de rendement qui facilitera l'élaboration d'une stratégie d'ensemble en matière de formation. Ce projet doit être terminé au plus tard à la fin de l'année civile 1986.

Des rencontres avec le Bureau du Vérificateur général ont toujours lieu et elles se poursuivront tout au cours de la mise en oeuvre de ces changements. A ce jour, ces rencontres ont porté sur la politique de la Direction générale de la vérification, l'entente entre le S.C.T. et la C.F.P., le libellé du mandat de la Commission dans la Partie III du Budget des dépenses et le plan de formation 1986-1987 à l'intention des vérificateurs de la Direction générale de vérification.



## APPENDICE "PUBL-4"



Law Reform Commission  
of Canada

President

130 Albert St.  
Ottawa  
K1A 0L6

Commission de réforme du droit  
du Canada

Président

130, rue Albert  
Ottawa  
K1A 0L6

Your file    Votre référence

Our file    Notre référence

le 16 septembre 1986

PAR PORTEUR

Madame Aileen Nicholson, députée  
Présidente, Comité des comptes publics  
Chambre des communes  
Pièce 163  
Edifice de la Confédération  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Objet: Réponse au onzième rapport du Comité  
permanent des comptes publics

Madame la présidente,

Suite au onzième rapport du Comité permanent des comptes  
publics, la Commission de réforme du droit désire présenter les  
réponses suivantes aux recommandations contenues dans le rapport:

1. Évaluation de l'efficacité de la Commission

Le bureau du Contrôleur général a offert son aide à la  
Commission pour clarifier les objectifs et mettre au point des  
indicateurs de rendement plus concrets pour mesurer l'efficacité de  
son programme de recherche et la Commission a accepté cette offre. En  
outre, des discussions ont actuellement lieu afin de déterminer la  
meilleure façon d'effectuer une révision périodique et une nouvelle  
évaluation des travaux de la Commission. Quatre possibilités sont  
envisagées à l'heure actuelle :

Canada

- (a) Au nom de la Commission et à la demande du ministre, le Bureau de l'évaluation des programmes et vérification interne du ministère de la Justice pourrait procéder à des évaluations périodiques.
- (b) Un groupe restreint d'évaluateurs de programme (composé de deux ou trois personnes) pourrait être établi à l'intérieur du BCG/DEP. Les ressources seraient fournies par les organismes clients et mises à la disposition de ces organismes à tour de rôle.
- (c) La CRD pourrait embaucher un expert-conseil du secteur privé afin qu'il effectue une évaluation de programme sous la surveillance du BCG.
- (d) La CRD pourrait obtenir, par l'intermédiaire du Programme de rémunération d'affectation spéciale, du Groupe d'affectation temporaire ou d'Echanges Canada, les services d'un évaluateur de programme appartenant à la Fonction publique.

Un nouveau rapport sur cette question sera disponible à la fin de décembre 1986.

## 2. Le programme de recherche

Dorénavant, la Commission de réforme du droit fera état, dans son Plan de dépenses (Partie III), de ses travaux en cours et notamment de ses objectifs, des résultats anticipés et d'une estimation des ressources nécessaires. Les modifications importantes qui seront apportées au programme y seront décrites et expliquées.

En ce qui concerne le nouveau programme de recherche, la Commission a consacré beaucoup de temps dans le cadre de ses réunions, de discussions avec d'autres organismes fédéraux et provinciaux et de consultations auprès de divers groupements, à déterminer les domaines sur lesquels devraient porter ses recherches futures sans répéter les travaux déjà entrepris par d'autres organismes. Le nouveau programme de recherche devrait être prêt au cours des prochaines semaines. Avant de mettre un point final à notre nouveau programme de recherche, qui doit être déposé devant le Parlement, nous devons consulter le nouveau ministre et les représentants du ministère de la Justice.

Des résultats préliminaires nous donnent à penser que les recherches devraient se poursuivre ou être entreprises dans les six domaines suivants :

- (1) le droit administratif;
- (2) le droit pénal et la procédure pénale;
- (3) la recherche de moyens plus efficaces de régler les litiges;
- (4) les droits de la personne
- (5) le droit, la technologie et la protection de la vie;
- (6) la modernisation et la simplification du droit fédéral.

De plus amples renseignements relatifs au plan de travail et aux domaines de recherche actuels et futurs seront inclus dans le Plan de dépenses (Partie III) 1987-1988.

### 3. Amélioration de la gestion des projets

Comme nous l'avons souligné au Comité lors de l'audience publique, la Commission a mis sur pied un système de rapports trimestriels sur les différents projets. Ces rapports contiennent des renseignements sur chaque projet et sous-projet, sur la répartition des ressources, sur les dates de livraison prévues pour les avant-projets et les révisions, sur les consultations et sur les dates de publications prévues, les prolongations et les changements de priorités. La Commission en fait une révision lors de ses réunions régulières.

### 4. Passation des marchés

La Commission note que le Vérificateur général a été prié de présenter un rapport sur cette question. Elle désire toutefois faire remarquer au Comité que des progrès considérables ont été réalisés dans cet important domaine. Nous vous prions de bien vouloir prendre note que la Commission, conformément aux objectifs de privatisation et de réduction des effectifs du Gouvernement, consacre environ 40% de son budget à des travaux de recherche effectués par des experts-conseils du secteur privé.

Depuis avril 1986, la Commission a adopté de nouvelles méthodes afin que la passation des marchés en ce qui concerne la prestation de services se fasse conformément à des pratiques uniformes et approuvées. Celles-ci comprennent notamment des renseignements détaillés sur le signataire du contrat, les motifs justifiant sa sélection, le travail à accomplir, les modalités de paiement, etc. Chaque demande doit faire l'objet d'une recommandation par le commissaire responsable et être approuvée par le comité administratif (le président, le secrétaire et le directeur des opérations). Avant que ne soit effectué le paiement final prévu au contrat, un rapport d'évaluation doit être rédigé et signé par l'autorité compétente.

Des méthodes et lignes directrices précises et détaillées régissant la passation des marchés ainsi que toutes les autres questions d'ordre administratif telles que les déplacements, l'accueil, la gestion des biens et locaux, le contrôle financier, etc., ont été adoptées et intégrées à un nouveau manuel de gestion qui sera distribué au mois d'octobre.

Nous sommes confiants que le présent rapport sera conforme à vos recommandations et qu'il sera utile au Comité. Si vous désirez obtenir des renseignements complémentaires, je vous prie de ne pas hésiter à communiquer avec nous.

Je vous prie d'agréer, Madame la présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le président,

A handwritten signature in dark ink, appearing to be 'A. M. Linden', with a stylized flourish at the end.

Allen M. Linden



## APPENDICE "PUBL-5"

President  
of the Treasury Board



Président  
du Conseil du Trésor

Le 24 septembre 1986

Monsieur C.B. Koester  
Greffier de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

OBJET: Réponse du gouvernement au  
douzième rapport du Comité  
permanent des comptes publics

Monsieur,

En vertu de l'article 99(2) du Règlement, je désire vous fournir la réponse détaillée du gouvernement au douzième rapport du Comité permanent des comptes publics.

Comme les députés le savent, nous traversons une période d'essai en ce qui concerne les Règlements de la Chambre, et les vœux du comité doivent être examinés dans ce contexte. Le gouvernement a décidé qu'il n'était pas opportun à ce moment-ci de donner suite à deux des recommandations. La position du gouvernement à cet égard de chacune d'entre elles est explicitée ci-dessous:

Recommandation (rapport périodique)

- que le gouvernement dépose immédiatement un projet de loi afin de modifier la Loi sur le vérificateur général comme suit (nouveau libellé souligné)

«7(1) Le Vérificateur général prépare au moins une fois l'an à l'intention de la Chambre des communes un rapport...»

et d'apporter les modifications corrélatives.

Réponse - La modification qu'il est proposé d'apporter à la Loi sur le vérificateur général restera à l'étude jusqu'à ce que le gouvernement ait l'occasion d'examiner les résultats des recherches que mènent actuellement des vérificateurs sur les normes et les méthodes de vérification intégrée. Nous croyons savoir que les rapports pertinents seront publiés au cours de 1987.

Recommandation (débat annuel sur les rapports du CPCP)

- que, chaque année civile, la Chambre désigne un jour de séance réservé au débat des rapports du Comité des comptes publics.

Réponse - Cette recommandation n'est pas acceptée. En vertu des règlements actuels de la Chambre, les députés peuvent soulever à plusieurs occasions des questions d'importance concernant les rapports des comités. Le gouvernement croit également qu'il ne conviendrait pas de réserver chaque année une journée complète du temps précieux de la Chambre pour débattre les rapports de l'un ou l'autre des nombreux comités de la Chambre.

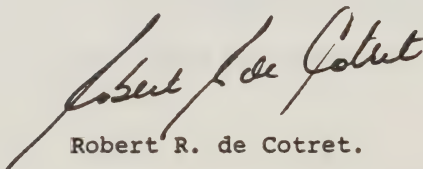
Recommandation (examen par le Parlement du Bureau du vérificateur général)

- que toutes les questions relatives au Bureau du vérificateur général, y compris le Budget des dépenses, soient renvoyées au Comité permanent des comptes publics.

Réponse - Cette recommandation est acceptée et le gouvernement cherchera à obtenir l'accord de tous les partis en vue de faire modifier les ordres permanents de renvoi pertinents.

Au nom du gouvernement, je tiens à remercier le Comité des comptes publics d'avoir cerné et examiné les moyens d'accroître son efficacité de même que pour sa diligence et son zèle habituels.

Veillez agréer, Monsieur, mes meilleures salutations.



Robert R. de Cotret.



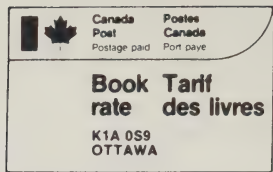












*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES

Thursday, October 23, 1986

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;  
Esther Stern, Principal, Auditor Operations Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 23 octobre 1986

*Du bureau du Vérificateur général:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur Général du Canada;  
Esther Stern, Principal, Direction générale des Opérations.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Tuesday, October 28, 1986 Thursday, October 30, 1986  
Thursday, November 6, 1986

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mardi 28 octobre 1986 Le jeudi 30 octobre 1986 Le  
jeudi 6 novembre 1986

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing  
Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent  
des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal  
year ended March 31, 1985—Chapter 6—Comprehen-  
sive Audit of the Public Service Commission (Follow-up  
to the Committee's Tenth Report)

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1985—Chapitre  
6—Vérification intégrée de la Commission de la Fonc-  
tion publique (Suite au Dixième rapport du comité)

### INCLUDING:

First Report to the House (Dome Remission Order)

### Y COMPRIS:

Premier Rapport à la Chambre (Décret de remise de  
Dome)

Response to the Fourteenth Report of the 1st Session,  
33rd Parliament

Réponse au Quatorzième Rapport de la 1ère session, 33<sup>e</sup>  
législature

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aideen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault

Stan J. Hovdebo

Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aideen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Alan Redway

Anthony Roman

William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, November 4, 1986

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## FIRST REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1985 and, in particular, paragraphs 3.57 to 3.64, audit observations related to an income tax remission order under the auspices of the Department of Finance (the Department).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

3. In February 1985 a remission order pursuant to Section 17 of the *Financial Administration Act* was granted to Hudson's Bay Oil and Gas Limited, a subsidiary of Dome Petroleum Limited. Over a ten-year period, Hudson's Bay Oil and Gas was authorized to deduct for income tax purposes the financing costs that Dome incurred in acquiring it. The value of the remission order is considerable. To date, the Auditor General has estimated that \$400 million has been expended.

4. Your Committee has a number of concerns with respect to this remission order:

- (a) Parliament's consent was not sought and Parliament was not involved in a substantial expenditure of public funds;
- (b) a corporate loss transfer procedure was used, a procedure not otherwise allowed in law and currently before Parliament as a proposal in a budget discussion paper;
- (c) there was an unconventional and unprecedented use of a remission order which was approved on the basis of the broad and general criterion of "being in the public interest";
- (d) there were less costly alternatives to the use of a remission order;
- (e) analysis upon which the remission order was based was initially withheld from the Auditor General; and
- (f) the amount of the remission order was not reported in the Public Accounts as required by government directives pursuant to the *Financial Administration Act*.

5. Although remission orders are generally a means of granting relief from some aspect of the tax system, your Committee noted that in the Dome case a remission order was used as a means of implementing public policy. The Department stated that the purpose of the remission order was to support private sector refinancing of Dome and to replace a previous government commitment to invest \$500 million in the company. The large amounts of public money involved and the unconventional use of a remission order suggest to your Committee that the matter should have been brought before Parliament.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 4 novembre 1986

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1985 et, notamment, les paragraphes 3.57 à 3.64, notes de vérification relatives à un décret de remise d'impôt sur le revenu autorisé par le ministère des Finances (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. En février 1985, une remise d'impôt a été accordée, conformément à l'article 17 de la *Loi sur l'administration financière* à Hudson's Bay Oil and Gas Limited, filiale de Dome Petroleum Limited. Ce décret permettait à la compagnie de déduire aux fins d'impôts pour une période de 10 ans, les frais de financement engagés par Dome pour faire son acquisition. La valeur de la remise d'impôt est considérable. Le vérificateur général estime que 400 millions de dollars ont été dépensés jusqu'à ce jour.

4. Votre Comité tient à exprimer certaines réserves au sujet de cette remise d'impôt:

- (a) le consentement du Parlement n'a pas été demandé, et le Parlement n'a pas eu son mot à dire sur cette dépense considérable de fonds publics;
- (b) on a eu recours au transfert de pertes entre sociétés, méthode proposée dans un document budgétaire, mais qui n'a pas été sanctionnée par la loi et que le Parlement est encore en train d'étudier;
- (c) il y a eu une utilisation peu conventionnelle et sans précédent d'un décret de remise d'impôt qu'on avait approuvé en se fondant sur le critère général de l'intérêt public;
- (d) on aurait pu utiliser des solutions de rechange moins coûteuses;
- (e) initialement, l'analyse qui a servi de base au décret n'a été communiquée au vérificateur général; et
- (f) le montant de la remise d'impôt n'a pas été inscrit dans les Comptes publics comme l'exigent les directives du gouvernement découlant de la *Loi sur l'administration financière*.

5. En règle générale, les décrets de remise servent à accorder un allègement fiscal touchant certains aspects de la Loi de l'impôt sur le revenu. Votre Comité a noté que, dans le cas de Dome, le décret a été utilisé pour promouvoir la politique gouvernementale. Le Ministère a déclaré que la remise avait pour but d'aider le secteur privé, à assurer le refinancement de Dome et de remplacer l'engagement pris par le gouvernement d'investir 500 millions de dollars dans la compagnie. Compte tenu des sommes considérables dont il est question et vu que l'on s'est servi d'une méthode peu conventionnelle, sait d'une

6. Your Committee noted that the criterion for government approval of a remission order pursuant to Section 17(1) of the *Financial Administration Act* is that it is considered to be "in the public interest." Your Committee considers that the application of such a broad and general criterion should be explained where large sums of public money are involved.

#### Recommendations

**7. Your Committee recommends that the Government give consideration to amending the *Financial Administration Act* to require the following:**

- (a) the tabling in Parliament of all income tax remission orders;
- (b) the preparation of an explanatory note, to accompany each remission order so tabled, outlining why the remission order is in the public interest;
- (c) the reference of all remission orders so tabled to the appropriate Standing Committees; and
- (d) the prior approval by Parliament of all income tax remission orders exceeding \$20 million in value.

8. The Department informed your Committee that the use of a corporate loss transfer in the Dome case was not offensive to existing tax policy concepts. Your Committee disagrees. The *Income Tax Act* permits companies to incur interest obligations for buying the shares of other companies, and then through amalgamation or winding-up to make the two companies one and have the income of the acquired company offset against the interest expense of the acquiring company. However, your Committee noted that Dome and Hudson's Bay Oil and Gas did not amalgamate. The remission order was therefore used to circumvent the *Income Tax Act*. Moreover, the remission order made use of a procedure outlined in a budget paper currently before Parliament. As the Auditor General noted, the budget paper referred to the corporate loss transfer system as "a new concept". This concept needed to be "fully discussed before implementation". The Dome tax remission therefore pre-empted Parliamentary consideration of an innovative and significant tax measure.

#### Recommendation

**9. Your Committee recommends that the Minister of Finance in future ensure that income tax remission orders do not deal with any matter currently before Parliament.**

10. Your Committee noted that in this case a remission order was used to replace an offer to purchase debentures. Unlike some form of investment or other available means of financial support, a remission order constitutes an unqualified benefit. There is no provision for reimbursement of the Crown. Your Committee is concerned that less costly methods of supporting Dome were not pursued.

11. Your Committee also noted that the remission order did not limit the benefit to the present owner of Hudson's Bay Oil

remise d'impôt, votre Comité estime que cette affaire aurait dû être portée à l'attention du Parlement.

6. Votre comité a fait remarqué que le gouvernement peut accorder une remise d'impôt en vertu du paragraphe 17(1) de la *Loi sur l'administration financière* s'il est dans «l'intérêt du public» de le faire. Votre Comité estime qu'il faut justifier l'application d'un critère aussi général quand de fortes sommes sont en jeu.

#### Recommandations

**7. Votre Comité recommande que le gouvernement envisage de modifier la *Loi sur l'administration financière* pour exiger ce qui suit:**

- (a) le dépôt, au Parlement, de tout décret accordant une remise d'impôt sur le revenu;
- (b) la préparation d'une note explicative accompagnant chaque décret ainsi déposé, expliquant pourquoi la remise est dans l'intérêt du public;
- (c) le renvoi de tous les décrets de remises d'impôt ainsi déposés aux comités permanents appropriés; et
- (d) l'approbation préalable, par le Parlement, de toutes les remises d'impôt sur le revenu supérieures à 20 millions de dollars.

8. Le ministère a déclaré au Comité que l'utilisation du transfert de pertes entre sociétés dans le cas de Dome ne transgressait pas les principes fiscaux actuels. Votre Comité n'est pas d'accord. La *Loi de l'impôt sur le revenu* autorise les sociétés à engager des frais d'intérêt pour acheter les actions d'autres compagnies, puis à regrouper les deux compagnies par une fusion ou par une liquidation de biens, et à se servir des revenus de la compagnie rachetée pour compenser les intérêts. Or, votre Comité fait remarquer que Dome et Hudson's Bay Oil and Gas n'ont pas fusionné. La remise d'impôt a donc servi à contourner les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. De plus, la remise d'impôt fait appel à un principe proposé dans un document budgétaire que le Parlement est en train d'étudier. Comme l'a fait remarquer le vérificateur général, le document budgétaire a qualifié le système de transfert de pertes entre sociétés de «nouveau concept». Ce concept doit faire l'objet de discussions avant d'être mis en application. La remise d'impôt a donc été accordée à Dome avant que le Parlement n'ait eu l'occasion d'examiner cette nouvelle mesure fiscale importante.

#### Recommandation

**9. Votre Comité recommande que, à l'avenir, le ministre des Finances s'assure que les décrets de remise d'impôt sur le revenu ne concernent pas une question dont est saisi le Parlement.**

10. Votre Comité a remarqué que, dans ce cas-ci, la remise d'impôt a servi à remplacer une offre d'achat de débentures. À l'encontre de diverses formes d'investissement ou d'autres moyens de financement, une remise d'impôt constitue un avantage inconditionnel. Il n'existe aucune disposition qui prévoit le remboursement de la Couronne. Votre Comité trouve anormal qu'aucun autre moyen de financement moins coûteux n'ait été envisagé.

11. Votre Comité a également remarqué que le propriétaire actuel de Hudson's Bay Oil and Gas ne sera pas nécessaire-



and Gas. In view of the fact that the stated intention was to support Dome this omission may result in an unintended benefit to another taxpayer should Dome decide to sell.

#### Recommendation

**12. Your Committee recommends that, where applicable, future remission orders include conditions specifying the ownership of the companies for whom the benefit is intended.**

13. The Auditor General stated that the Department did not inform him, when requested to do so, that an economic analysis of this remission order had been prepared for Cabinet. The Auditor General was thereby denied access to pertinent information. Your Committee is greatly concerned by this interference with the work of the Auditor General. Your Committee considers that the Auditor General, as a servant of Parliament, is entitled to reasonable access to non-political information, including economic studies.

14. Section 17(8) of the *Financial Administration Act* requires that remission orders be reported in the Public Accounts. Directives issued pursuant to this Section call for a listing of the amounts of each remission. In spite of these statutory requirements, no amount was reported for the Hudson's Bay Oil and Gas remission order in the 1984-85 Public Accounts.

15. The Department stated that it was not possible to calculate the cost of the remission order because of the difficulty of estimating both Dome's future tax liability and the "net cost" of the remission (its costs less the benefit of Dome's continued solvency). For these reasons the Department criticized the Auditor General's estimate of a \$1 billion after-tax cost.

16. Your Committee noted that this remission order took effect retroactively and that amounts have already been expended. Such amounts must be reported in the Public Accounts. If an exact figure is not available an estimate should be prepared together with a notation explaining its method of calculation. There is no need to attempt to calculate "net cost" in order to comply with the statutory requirement to disclose the amount of the remission order. With respect to the total value of the remission order, your Committee considers that an estimate such as the one prepared by the Auditor General is a helpful indicator of the extent of the commitment of public funds.

#### Recommendation

**17. Your Committee recommends that the Treasury Board develop guidelines for the reporting in the Public Accounts of the estimated amounts of remission orders where an exact figure is not available.**

18. Your Committee requests that the Government provide a comprehensive response to this report in accordance with S.O. 99(2).

19. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 34 from the First Session and Issue No. 2 which includes this report*) is tabled.

ment le seul bénéficiaire de la remise d'impôt. Étant donné que cette initiative avait pour but d'appuyer Dome, cet oubli dans le décret risque de procurer un avantage imprévu à un autre contribuable, advenant que Dome décide de vendre.

#### Recommendation

**12. Votre Comité recommande que l'on précise à l'avenir, si possible, dans les décrets de remise d'impôt, la répartition des actions de la compagnie bénéficiaire.**

13. Le vérificateur général a déclaré que le Ministère avait négligé de lui dire, quand il a posé la question, qu'une analyse économique avait été préparée à l'intention du Cabinet. Le vérificateur général n'a donc pas eu accès à des renseignements importants. Votre Comité est très préoccupé par cette entrave au travail du vérificateur général et estime que ce dernier, en tant que serviteur du Parlement, doit pouvoir se procurer les renseignements qui ne sont pas de nature politique, y compris les analyses économiques.

14. Le paragraphe 17(8) de la *Loi sur l'administration financière* dispose que les décrets de remise d'impôt doivent être signalés dans les comptes publics. D'après les directives émises en vertu de cet article, une liste des montants de chaque remise doit être fournie. En dépit de ces exigences, aucun montant n'a été consigné dans les comptes publics de 1984-1985 pour la remise d'impôt accordée à Hudson's Bay Oil and Gas.

15. Le Ministère a déclaré qu'il était impossible de calculer le coût de la remise d'impôt étant donné qu'il était difficile d'évaluer les obligations fiscales éventuelles de Dome ainsi que le «coût net» de la remise (son coût moins l'avantage que constitue le maintien de Dome en position de solvabilité). C'est pour ces raisons que le Ministère a critiqué le chiffre cité par le vérificateur général, de un milliard de dollars après impôt.

16. Votre Comité a remarqué que cette remise d'impôt était rétroactive et que les montants avaient déjà été dépensés. Ces montants doivent être inscrits dans les comptes publics. S'il n'est pas possible de fournir un chiffre exact, il faut préparer une estimation accompagnée d'une note expliquant la méthode de calcul utilisée. Il n'est pas nécessaire d'essayer de calculer le «coût net» pour se conformer au règlement exigeant la divulgation du montant de la remise d'impôt. En ce qui concerne la valeur totale de cette remise, votre Comité est d'avis qu'une estimation comme celle préparée par le vérificateur général permet d'établir l'utilisation qui est faite des deniers publics.

#### Recommendation

**17. Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor élabore des lignes de conduite régissant la divulgation, dans les comptes publics, des montants approximatifs des remises d'impôt accordées dans les cas où un chiffre exact ne peut être fourni.**

18. Votre Comité demande que le gouvernement donne une réponse détaillée à ce rapport conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

19. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages pertinents (*Fascicules n° 34 de la Première session et fascicule n° 2, qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,

*Chairman.*

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 28, 1986  
(4)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:03 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Acting Member present:* Don Boudria for Hon. William Rompkey.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman. *From the Office of the Auditor General:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada and Mark Hill, Parliamentary Liaison Officer.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

*It was agreed,*—That in relation to the 1986 Report of the Auditor General the Committee commence consideration of:

—Paragraphs 3.21 to 3.41, Audit Notes, Department of Public Works; followed by

—Chapter 12, Department of Insurance.

*It as agreed,*—That while considering the Audit Notes relating to the Department of Public Works the Department be requested to provide a progress report relating to the Third Report of the Committee from the First Session, 33rd Parliament.

Messrs. Dye and Hill withdrew from the meeting.

The Committee commenced consideration of a draft report on Chapter 3, paragraphs 3.57 to 3.64, Department of Finance—Income Tax Remission Order of the 1985 Auditor General's Report.

At 12:31 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, OCTOBER 30, 1986  
(5)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:37 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Other Member present:* Rob Nicholson.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 28 OCTOBRE 1986  
(4)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 11 h 03, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Membre suppléant présent:* Don Boudria remplace l'honorable William Rompkey.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman. Du Bureau du Vérificateur général: Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada; Mark Hill, agent de liaison parlementaire.

Conformément à son ordre de renvoi contenu dans les dispositions permanentes et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du Rapport du Vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1986.

*Il est convenu,*—Qu'en ce qui a trait au Rapport du Vérificateur général de 1986, le Comité entreprenne l'étude de ce qui suit:

—Alinéas 3.21 à 3.41, Notes de vérification, ministère des Travaux publics; puis

—Chapitre 12, Département des assurances.

*Il est convenu,*—Qu'au cours de l'étude des Notes de vérification relatives au ministère des Travaux publics, celui-ci soit requis de fournir un rapport d'activité consécutif au Troisième rapport du Comité, Première session de la trente-troisième législature.

MM. Dye et Hill se retirent de la réunion.

Le Comité entreprend l'étude d'un projet de rapport portant sur les alinéas 3.57 à 3.64, ministère des Finances—Décret de remise d'impôt, extraits du Rapport du Vérificateur général de 1985.

A 12 h 31, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 30 OCTOBRE 1986  
(5)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 37, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Autre député présent:* Rob Nicholson.

*Aussi présent:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 3, paragraphs 3.57 to 3.64, Department of Finance—Income Tax Remission Order of the 1985 Auditor General's Report.

On motion of Anthony Roman, *it was agreed*,—That the report on Chapter 3, paragraphs 3.57 to 3.64, Department of Finance—Income Tax Remission Order of the 1985 Auditor General's Report, as considered and amended be adopted and presented to the House by the Chairman as the First Report of the Committee.

*It was agreed*,—That the letter dated October 24, 1986 from the Minister of Finance replying to the Committee's Fourteenth Report (SRTC) be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "PUBL-6"*)

At 9:52 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 6, 1986

(6)

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:41 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, William Rompkey, Marcel R. Tremblay.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Kenneth M. Dye, Auditor General. From the Public Service Commission: Huguette Labelle, Chairman; Trefflé Lacombe, Commissioner. From the Treasury Board Secretariat: J.-P. Kingsley, Deputy Secretary, Personnel Policy Branch; T.M. Cottrell-Boyd, Assistant Secretary, Human Resources Division, Personnel Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 6—Public Service Commission of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1985.

The witnesses answered questions.

On motion of Alan Redway, *it was agreed*,—That the Order dated Thursday, October 16, 1986 relating to the printing of the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence be rescinded and that the Committee print the number of copies of its Minutes of Proceedings and Evidence established by the Board of Internal Economy.

Questioning of the witnesses resumed.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les ordres permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du chapitre 3, alinéas 3.57 à 3.64, ministère des Finances—Décret de remise d'impôt, extrait du rapport du Vérificateur général de 1985.

Sur motion d'Anthony Roman, *il est convenu*,—Que le rapport consacré au chapitre 3, alinéas 3.57 à 3.64, ministère des Finances, Décret de remise d'impôt, sous sa forme modifiée, soit adopté et présenté à la Chambre des communes, par le président, à titre de Premier rapport du Comité.

*Il est convenu*,—Que la lettre du 24 octobre 1986 en provenance du ministère des Finances en réponse au Quatorzième rapport du Comité figure en appendice aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «PUBL-6»*)

A 9 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 6 NOVEMBRE 1986

(6)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui à 9 h 41, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hevdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, William Rompkey, Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, Vérificateur général. De la Commission de la Fonction Publique: Huguette Labelle, présidente, Trefflé Lacombe, Commissaire. Du Cabinet du Conseil du Trésor: J.P. Kingsley, sous-secrétaire, Direction de la politique personnelle; T.M. Cottrell-Boyd, secrétaire adjoint, Ressource humaine, Direction de la politique personnelle.

Conformément à son ordre permanent contenus dans les ordres permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du chapitre 6—La Commission de la Fonction publique—extrait du Rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1985.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion d'Alan Redway, *il est convenu*,—Que l'ordre du 16 octobre 1986 ayant trait à la publication des Procès-verbaux et témoignages du Comité soit révoqué; et que celui-ci en fasse imprimer le nombre d'exemplaires qu'autorise le Bureau de régie interne.

L'interrogation des témoins se poursuit.



At 11:08 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 11 h 08, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, November 6, 1986

• 0941

**The Vice-Chairman:** We are expecting the chairman. I will act as chairman for the time being.

As you know, the committee is resuming consideration of chapter 6—Public Service Commission—of the 1985 Report of the Auditor General, and in particular is following up on its Tenth Report to the House.

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins le vérificateur général, M. Kenneth Dye; la présidente de la Commission de la Fonction publique, M<sup>me</sup> Huguette Labelle; deux commissaires, MM. Trefflé Lacombe et Peter Lesaux; et M. J.-P. Kingsley, sous-secrétaire du Conseil du Trésor.

Ms Labelle will start with a few comments.

**Ms Huguette Labelle (Chairman, Public Service Commission of Canada):** *Merci, monsieur le président.*

The Public Service Commission prepared its response to your committee and sent this ahead of time, as was understood. There were some recommendations in your Tenth Report which were addressed to the Treasury Board. The Treasury Board, I understand, has responded to those recommendations directly.

Mr. Chairman, my colleagues and I are pleased to be here, and of course are available to answer questions that members may want to put forward to us.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye, do you have any comments?

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** No, thank you.

**The Vice-Chairman:** Mr. Kingsley.

**M. J.-P. Kingsley (sous-secrétaire, Direction de la politique du personnel, Conseil du Trésor):** Aucun commentaire.

**The Vice-Chairman:** Mr. Redway, do you want to ask the first question?

**Mr. Redway:** Thank you very much, Mr. Chairman.

First, I would like to welcome everybody back. It is nice to see you all so bright-eyed and bushy-tailed.

I would like to start off with some questions relating to the Affirmative Action Program, both from the commission's point of view and also from the Treasury Board's point of view.

The last time you were before us we were inquiring into your program for monitoring and ensuring that the Affirmative Action Program would be carried out in the Public Service. You presented us at that time with some figures which were most disturbing, quite frankly, to me. The latest figures at that time being 1985 and indicating that as far as the management category of the Public Service was concerned only 7.8% were women, only 0.6% were native people, only 0.3% were disabled,

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 6 novembre 1986

**Le vice-président:** La présidente n'est pas encore arrivée; je la remplacerai en attendant.

Comme vous le savez, le Comité reprend l'examen du chapitre 6—Commission de la Fonction publique—du rapport de 1985 du Vérificateur général, et en particulier du suivi du Dixième rapport à la Chambre.

We have the pleasure to have with us the Auditor General, Mr. Kenneth Dye; the Chairman of the Public Service Commission, Mrs. Huguette Labelle; two commissioners, Mr. Trefflé Lacombe and Mr. Peter Lesaux; and Mr. J.-P. Kingsley, Deputy Secretary of the Treasury Board.

M<sup>me</sup> Labelle débutera la séance avec quelques commentaires.

**Mme Huguette Labelle (présidente, Commission de la Fonction publique du Canada):** *Thank you Mr. Chairman.*

La Commission de la Fonction publique a répondu au Comité et lui a fait parvenir sa réponse à l'avance, comme il en avait été convenu. Certaines recommandations de votre Dixième rapport étaient adressées au Conseil du Trésor qui, si je ne m'abuse, vous a répondu directement.

Monsieur le président, mes collègues et moi-même sommes heureux d'être là et nous sommes disposés naturellement à répondre aux questions des députés.

**Le vice-président:** Monsieur Dye, avez-vous des commentaires?

**M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Non, je vous remercie.

**Le vice-président:** Monsieur Kingsley.

**Mr. J.-P. Kingsley (Deputy Secretary, Personnel Policy Branch, Treasury Board):** No comment.

**Le vice-président:** Monsieur Redway, vous voulez commencer?

**M. Redway:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Tout d'abord, j'aimerais souhaiter la bienvenue à tout le monde. C'est bon de vous revoir tous en si bonne forme.

J'aimerais commencer avec quelques questions au sujet du programme d'action positive afin d'avoir le point de vue, et de la Commission et du Conseil du Trésor.

La dernière fois que nous nous sommes vus, nous examinions votre programme de surveillance et de contrôle de l'exécution du programme d'action positive dans la Fonction publique. Vous nous aviez présenté, à ce moment-là, des chiffres qui, pour moi, étaient des plus déconcertants. Les dernières données portant sur 1985 montraient que, dans la Fonction publique, les postes de la catégorie de gestion étaient occupés par seulement 7.8 p. 100 de femmes, 0.6 p. 100 d'autochtones,

[Texte]

and there were no figures whatsoever for visible minorities. It was indicated, I believe, that in fact up to that stage there had been no effort made either to monitor or to proceed with an Affirmative Action Program for visible minorities.

I would like to know what steps have been taken so far since our last meeting, both from the point of view of the Treasury Board and from the point of view of the Public Service Commission.

• 0945

**Ms Labelle:** Madam Chairman, with your permission, perhaps what I would like to do first is to bring us up to date with some of the data from that period and indicate measures that are being taken, and then ask my colleague from Treasury Board to speak especially to the last groups, which are the natives, the disabled, and the visible minorities; because indeed action has been taken since we last met.

If we look at the management category, because this is the one you were putting forward, the figures for women have continued to increase. When we last met, the first echelon of the management category, which is the senior management group... 9.2% of that group were women. As of September 30, 10.4% is now made up of women.

For the other layers of the management category, the executive group, when we last met the figures we reported were that women made up 6.6% of that category; and this was, of course, lower at that level. As of September 30, they now comprise 7.3% of that category.

As for the francophone representation, it has remained generally stable in the management category.

For the last three groups I would like, as I mentioned before, to ask Jean-Pierre Kingsley, from Treasury Board, to speak to the measures that have been introduced. But in—

**Mr. Redway:** Could you just tell us what those francophone figures were and are now?

**Ms Labelle:** Yes. The total for the management group—that is, the senior management category and the executive—as of December 31 was 20%; 20% of that category was made up of francophones. It is still at 20% at this time.

**Mr. Kingsley:** About the additional special measures that were announced by the President of the Treasury Board on June 26, 1986, the announcement dealt with enhanced employment opportunities for visible minority persons and other affirmative-action target groups. For visible minority persons the Treasury Board approved a special employment program to be established within the Public Service Commission to appoint visible minority persons to indeterminate positions as well as to term positions. Beginning in this fiscal year, and extending until March 1989, \$10.5 million and 300 person-years are allocated to this program.

[Traduction]

0.3 p. 100 de handicapés, et ne disaient rien au sujet des minorités visibles. Je pense qu'on avait mentionné que, jusqu'à ce moment-là, rien n'avait été fait ni pour surveiller ni pour exécuter le programme d'action positive au chapitre des minorités visibles.

J'aimerais savoir quelles mesures ont été prises depuis notre dernière réunion, tant du côté du Conseil du Trésor que de celui de la Commission de la Fonction publique.

**Mme Labelle:** Si vous le permettez, madame la présidente, j'aimerais commencer par vous faire une mise à jour des données depuis la dernière fois, et vous exposer les mesures qui sont en marche, pour ensuite demander à mon collègue du Conseil du Trésor de vous expliquer les dispositions prises à l'égard des derniers groupes en particulier, à savoir les autochtones, les handicapés et les minorités visibles.

Dans la catégorie de gestion, puisque c'est celle-là qui vous intéresse, les chiffres concernant les femmes continuent d'augmenter. La dernière fois que nous nous sommes vus, il y avait 9.2 p. 100 de femmes au premier échelon de la catégorie de gestion, c'est-à-dire dans le groupe des cadres supérieurs. Au 30 septembre, les femmes comptaient pour 10.4 p. 100 de ce groupe.

Pour ce qui est des autres échelons de gestion, au niveau de la direction, la dernière fois, les femmes occupaient 6.6 p. 100 des postes, ce qui était évidemment inférieur à la catégorie précédente. Au 30 septembre, ce chiffre était de 7.3 p. 100.

Au chapitre de la représentation francophone, les chiffres sont demeurés généralement les mêmes dans la catégorie de gestion.

En ce qui concerne les trois derniers groupes, comme je l'ai dit tout à l'heure, Jean-Pierre Kingsley, du Conseil du Trésor, vous exposera les mesures qui ont été prises. Mais...

**M. Redway:** Pourriez-vous nous dire quelle était la représentation francophone la dernière fois, et ce qu'elle est maintenant?

**Mme Labelle:** Oui. Pour l'ensemble du groupe de gestion, c'est-à-dire les cadres supérieurs et les directeurs, au 31 décembre, il y avait 20 p. 100 de francophones, et ce chiffre est toujours le même aujourd'hui.

**M. Kingsley:** À propos des mesures spéciales annoncées par le président du Conseil du Trésor le 26 juin 1986, elles visaient à améliorer les possibilités d'emploi des personnes appartenant aux minorités visibles et à d'autres groupes cibles du programme d'action positive. Pour les minorités visibles, le Conseil du Trésor a approuvé la création d'un programme spécial d'emploi, à l'intérieur de la Commission de la Fonction publique, pour favoriser la nomination de personnes appartenant aux minorités visibles à des postes de durée indéterminée et déterminée. À compter du présent exercice financier, jusqu'au mois de mars 1989, 10,5 millions de dollars et 300 années-personnes seront affectés à ce programme.

*[Text]*

As for more details concerning visible minorities, a visible-minority employment office is being set up within the Public Service Commission in Ottawa to provide overall program co-ordination, monitoring, and evaluation.

**Mr. Redway:** What do you mean by "is being set up"?

**Mr. Kingsley:** I am advised it has been. A network of visible-minority co-ordinators has been established in PSC regional offices, as well.

For women, employment in non-traditional occupations is being re-emphasized by directing large departments to increase their appointments of women in non-traditional occupational areas, such as air traffic control, engineering, motor vehicle repairs, where appointment difficulties are being experienced. A training and apprenticeship pool has been established to provide opportunities in the non-traditional occupations in smaller departments. A total of \$1.75 million and 50-person years have been allocated between 1986-87 and 1988-89, the same period as is covered for the visible minorities.

• 0950

For disabled persons, the access program is expanded to include persons with mental, psychiatric and learning disabilities.

**Mr. Redway:** When was that done?

**Mr. Kingsley:** The expansion occurred as a result of this announcement, but the access program existed before. It is run by the Public Service Commission, but the additional resources are provided by the Treasury Board.

Three additional regional co-ordinators in the Public Service Commission were also approved, at a cost of \$105,000 and three person-years.

For indigenous people, the National Indigenous Development Program and the Northern Careers Program have been restructured to focus on training and appointments at the officer entry level, appointments at the middle and senior management levels, and summer employment for students.

That constituted the brunt of the June 26, 1986, announcement by the President of Treasury Board about enhancing employment opportunities for visible minority persons and other affirmative action groups in the Public Service of Canada.

**Mr. Redway:** Dealing first specifically with visible minorities, I understood there was a program to identify visible minorities because there had been no identification before. Has that been carried out?

**Mr. Kingsley:** A questionnaire was issued throughout the whole of the Public Service of Canada in early 1985, and the whole basis of it was self-identification for visible minority persons, indigenous persons, as well as disabled persons. Those questionnaires have been returned to us and have been studied by us.

*[Translation]*

Un bureau d'emploi des minorités visibles est en train d'être mis sur pied à la Commission de la Fonction publique, à Ottawa, afin d'assurer la coordination, la surveillance et l'évaluation du programme.

**M. Redway:** Que voulez-vous dire par «est en train d'être mis sur pied»?

**M. Kingsley:** Je crois savoir que c'est déjà fait. Un service de coordinateurs des minorités visibles a également été établi dans les bureaux régionaux de la CFP.

Pour les femmes, nous avons remis l'accent sur l'emploi dans des postes non traditionnels en demandant aux grands ministères d'accroître la participation des femmes dans des catégories d'emploi dont elles sont habituellement exclues, dans le domaine notamment du contrôle aérien, du génie et de la mécanique automobile. Un programme de formation et d'apprentissage a été établi dans les ministères moins importants. Au total, 1,75 million de dollars et 50 années-personnes ont été affectés à ce programme pour la période s'étendant entre 1986-1987 et 1988-1989, soit la même période que pour le programme visant les minorités visibles.

Pour les handicapés, le programme d'accès à l'emploi a été étendu de manière à inclure les personnes souffrant de troubles mentaux et psychiatriques et de difficultés d'apprentissage.

**M. Redway:** Quand le programme a-t-il été élargi?

**M. Kingsley:** Il a été élargi par suite de l'annonce, mais le programme d'accès comme tel existait déjà. Il est dirigé par la Commission de la Fonction publique, mais les ressources additionnelles sont fournies par le Conseil du Trésor.

Trois postes additionnels de coordonnateur régional ont été autorisés à la Commission de la Fonction publique, au coût de 105,000\$ et de trois années-personnes.

Pour les autochtones, le programme national de perfectionnement des autochtones et le programme des carrières du Grand Nord ont été restructurés de manière à faire porter l'accent sur la formation des autochtones pour leur permettre d'accéder à des postes d'agent, de cadre intermédiaire supérieur, et à des emplois d'été pour étudiants.

Voilà, en gros, les initiatives annoncées par le président du Conseil du Trésor le 26 juin 1986 dans le but d'améliorer les possibilités d'emploi des personnes appartenant à des minorités visibles et d'autres groupes visés par le programme d'action positive dans la Fonction publique du Canada.

**M. Redway:** Au sujet tout d'abord des minorités visibles, est-ce qu'un programme d'identification n'a pas été établi et mis en oeuvre?

**M. Kingsley:** Au début de 1985, un questionnaire a été distribué dans l'ensemble de la Fonction publique pour que les personnes appartenant à des minorités visibles, les autochtones et les handicapés puissent s'identifier eux-mêmes. Les questionnaires nous ont été retournés et nous les avons étudiés.



[Texte]

**Mr. Redway:** As a result of that, I assume you are able to identify and come up with some figures. One of the reasons you indicated that in 1985 you did not have any figures for visible minorities in the management categories was because you had no basis on which to make that statistical count. I assume now, when you have the basis, that you must have some count as to the percentages of visible minorities in senior management, in the executive management class and in the total of all management classes. Can you tell me what those are?

**Mr. Kingsley:** There are counts and, with your permission, Madam Chairman, I would ask Mrs. Cottrell-Boyd, assistant secretary with specific responsibility for affirmative action, to address the committee.

**Ms T.M. Cottrell-Boyd (Assistant Secretary, Human Resources Division, Personnel Policy Branch, Treasury Board of Canada):** In the whole of the federal Public Service our survey showed that we had 1.7% of visible minority people. That could be compared with 4%, which Statistics Canada assumes is in the outside world.

In regard to the specific breakdown for the various categories, I cannot give you those figures. They would be available and, if you would like, we could send them to the committee.

**Mr. Redway:** Please.

What specific effort is being made to ensure an increase in numbers in the management categories as far as visible minorities are concerned?

**Ms Cottrell-Boyd:** In regard to the program, what we asked the Public Service Commission to do was to try to ensure, when they did appoint the 300 people to the Public Service as a result of the special efforts, that a percentage of those were in the management category and that a fair percentage of them were also women. So they have goals to work for.

**Mr. Redway:** What percentages are those? Did you give them specific percentages?

**Ms Cottrell-Boyd:** We did, yes, but I cannot recall what they are just now. I would have to send you that information also.

The President of the Treasury Board has an advisory committee composed of visible minority persons from all across Canada and it was this committee that recommended the figures to give to the commission. But I can certainly send them to you.

**Mr. Redway:** The targets are for what timeframe, again?

**Ms Cottrell-Boyd:** It is a three-year timeframe.

**Mr. Redway:** Will it be monitored annually?

**Ms Cottrell-Boyd:** Yes. We actually monitor every four months, quarterly, in the Treasury Board and we present the figures to the Treasury Board Ministers on a semi-annual basis.

[Traduction]

**M. Redway:** Votre analyse vous a sûrement permis d'établir des chiffres. Vous avez mentionné que vous n'aviez pas de données en 1985 concernant la représentation des minorités visibles dans les catégories de gestion parce que, notamment, vous n'aviez rien pour établir des statistiques. Je présume que, maintenant que vous avez une base de données, vous devez sûrement disposer de chiffres sur le pourcentage de personnes appartenant aux minorités visibles dans des postes de cadres supérieurs, de directeurs, et de gestion en général. Pouvez-vous nous faire part de ces chiffres?

**M. Kingsley:** Des statistiques ont été établies, et avec votre permission, madame la présidente, je demanderais à M<sup>me</sup> Cottrell-Boyd, secrétaire adjointe responsable des programmes d'action positive, de répondre à cette question.

**Mme T.M. Cottrell-Boyd (secrétaire adjointe, Division des ressources humaines, Direction de la politique du personnel, Conseil du Trésor du Canada):** Pour l'ensemble de la Fonction publique fédérale, notre étude a révélé que les minorités visibles représentaient 1.7 p. 100 des effectifs. Selon Statistique Canada, ce pourcentage est de 4 p. 100 à l'extérieur de la Fonction publique.

Je n'ai cependant pas la ventilation selon les diverses catégories. Nous pourrions toujours vous transmettre les détails par écrit si vous le voulez.

**M. Redway:** S'il vous plaît.

Des mesures particulières ont-elles été prises pour assurer une plus forte représentation des minorités visibles dans les catégories de gestion?

**Mme Cottrell-Boyd:** Nous avons demandé à la Commission de la Fonction publique de s'assurer que, dans la dotation des 300 postes issus de cette initiative spéciale, il y ait un certain pourcentage de postes dans la catégorie de gestion et une bonne représentation de femmes. La Commission de la Fonction publique a donc des objectifs à atteindre.

**M. Redway:** Quels sont ces pourcentages? Leur avez-vous donné des chiffres précis?

**Mme Cottrell-Boyd:** Oui, mais je ne me souviens pas exactement ce qu'ils sont. Je pourrais vous faire parvenir cela également.

Le président du Conseil du Trésor a un comité consultatif composé de personnes appartenant aux minorités visibles venant de toutes les régions du pays, et c'est ce comité qui a recommandé les chiffres à la Commission. Je peux certainement vous les faire parvenir.

**M. Redway:** Et quel est l'échéancier, encore?

**Mme Cottrell-Boyd:** Trois ans.

**M. Redway:** Y aura-t-il un contrôle annuel?

**Mme Cottrell-Boyd:** Oui. En fait, nous effectuons, au Conseil du Trésor, un contrôle trimestriel, et nous présentons les chiffres aux ministres du Conseil du Trésor deux fois l'an.

[Text]

• 0955

**Mr. Redway:** Perhaps the Public Service Commission can tell us what role they are playing and how they are playing it.

**The Chairman:** Excuse me. Before we go to your question, would you mind if I ask a supplementary to that?

**Mr. Redway:** No. Please do.

**The Chairman:** There presumably are some applicants who, when completing their forms, do not make use of the part that lets them ask to be considered under affirmative action, even if they do belong to these categories. So your 1.7% is only based on those who have identified themselves and asked to use the program. Those who preferred to simply take their chances in the ordinary way on merit, you would not have a record of. Is that right?

**Mr. Kingsley:** If I may, Madam Chairman, that is right. The whole survey and the application forms do not require people to indicate whether they are disabled or not, whether they consider themselves to be part of visible minorities. It simply leaves it for individuals to self-identify. It therefore makes the whole calculation very difficult, in terms of determining what is the real representation in the Public Service of Canada. While we have publicly stated what the numbers are, in terms of their availability of those target groups in the Canadian labour force, we are grappling with the problem that it is self-identification. We know that this brings down the numbers, because there are individuals who do not wish to identify themselves, and there are others who do not identify themselves, by simply not reading the question presumably. But that is a bit of a problem and we are trying to come to grips with it. One of the ways would be for some form of management determination, but I am sure you appreciate the risks that are associated with that form.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Redway, please go ahead.

**Mr. Hovdebo:** Could I just have one on this?

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** You indicated there is a progress monitoring system in place for the whole Public Service. Do you monitor the progress within departments separately?

**Mr. Kingsley:** Perhaps, Madam Chairman, I could elaborate briefly on what does transpire. In terms of those groups that are subject to the establishment of targets, the Treasury Board Secretariat, in conjunction with each department, sits down in what we call the multi-year human resource plan segment, which is a plan submitted annually to the Treasury Board, signed by the Minister. There is a detailed review of the market availability by level for women and generally for the other target groups. The objectives that are established are established for that department, with that department, and then approved by the Treasury Board administration. So each department does have its objectives to meet, to strive to achieve. The monitoring, which was described by Ms Cottrell-Boyd, does occur on a quarterly basis. We review progress

[Translation]

**M. Redway:** La Commission de la Fonction publique pourrait peut-être nous expliquer son rôle.

**La présidente:** Si vous me permettez, j'aurais une question supplémentaire à poser.

**M. Redway:** Je vous en prie.

**La présidente:** Je présume qu'il y a des candidats qui ne remplissent pas la section du formulaire permettant de les identifier comme appartenant à un groupe visé par les programmes d'action positive. Les 1.7 p. 100 ne représentent donc que les personnes qui ont bien voulu s'identifier comme étant admissibles au programme. Vos dossiers ne vous permettent pas d'identifier les candidats qui ont choisi de ne pas s'identifier comme appartenant à ces groupes. N'est-ce pas?

**M. Kingsley:** C'est bien ça, madame la présidente. Le questionnaire et la demande d'emploi n'obligent personne à s'identifier comme handicapé ou comme appartenant à une minorité visible. L'identification se fait de façon volontaire. Il est donc très difficile d'établir avec précision la représentation réelle des minorités visibles dans la Fonction publique. Bien que les chiffres permettant d'établir la représentation des groupes cibles dans la population active aient été rendus publics, le fait que l'identification soit volontaire demeure un problème. Nous savons que les chiffres ne sont pas aussi élevés que dans la réalité, parce que certains ne veulent pas s'identifier, alors que d'autres omettent de le faire simplement parce qu'ils ne lisent pas la question. C'est donc un problème que nous essayons de résoudre. Une solution serait notamment de demander aux cadres d'effectuer cette identification, mais vous comprenez sûrement les risques que comporte cet exercice.

**La présidente:** Merci. Monsieur Redway, vous pouvez continuer.

**M. Hovdebo:** Puis-je poser une question là-dessus?

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Vous avez mentionné qu'il y avait un système de contrôle pour l'ensemble de la Fonction publique. Le contrôle se fait-il dans chaque ministère séparément?

**M. Kingsley:** Madame la présidente, si vous le permettez, je pourrais répondre brièvement à cette question. Pour les groupes cibles, le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, de concert avec chaque ministère, ce que nous appelons un plan de ressources humaines pluriannuel, lequel est présenté annuellement au Conseil du Trésor et signé par le ministre. Cet exercice permet de voir en détail les possibilités d'emploi, par niveau, pour les femmes ainsi que pour les autres groupes cibles en général. Les objectifs sont fixés pour chaque ministère avec le concours de chacun, et approuvés ensuite par l'administration du Conseil du Trésor. Chaque ministère a donc ses objectifs à atteindre. Le contrôle que nous a décrit M<sup>me</sup> Cottrell-Boyd s'effectue trimestriellement. Nous examinons les progrès réalisés afin de nous assurer que l'objectif ultime sera atteint avant l'échéance de trois ans.

[Texte]

achieved to ensure that the final objective will be reached by the end of the three years.

One must also keep in mind that these three-year programs are ongoing. The next year you are still planning for three years ahead, therefore, adding one more year to your planning cycle. That is when it is possible to make adjustments, based on either difficulties or unforeseen opportunities, to move ahead in reaching a particular target.

**Mr. Redway:** Perhaps we could hear the involvement of the commission in this process.

**Ms Labelle:** Madam Chair, I think Mr. Kingsley already identified a number of measures that we have taken in the Public Service Commission; for instance, we have added co-ordinators in our regional offices for visible minorities. As well, on the native side, we have decentralized much more our native program to our regions, because that is where the action is. We have increased the support in our regional offices.

• 1000

We are also reviewing our inventories of outside candidates and trying to find ways of improving those inventories, especially in the more senior levels. I think of natives as an example. I look at women in non-traditional areas, where we have, we know, a tremendous lack, as well as women in the scientific and economic fields, in addition to the management category.

What we did was to meet with every new deputy minister who was appointed—and this was a fairly substantial group—this summer, every deputy who was appointed to a new department, not only the new deputy ministers, in order to review with them the situation in their department from a staffing perspective, and at that time we reviewed where that department was in terms of all of these target groups and impressed upon deputy ministers the importance for themselves of becoming part of the monitoring to the board and to ourselves of the results.

So these are some of the measures the commission has been taking.

**Mr. Redway:** Would you or the Treasury Board have the figures . . . I would be interested in knowing how many visible-minority, how many disabled, how many native people, for instance, are deputy ministers at the moment, assistant deputy ministers, and director-generals. Do you have those figures?

**Ms Labelle:** Some figures we have and others we would like to submit to you after. About the native group, my recollection is that we have about 30 native people in the management category. We would like to check these figures for the record, Madam Chairman.

About women, we have, as of September 30, 375 women in the management category. If I go back to 1973, when I joined the federal government, I was the fifth woman to be appointed at that time.

If I look at the francophones, we have 866 francophones in the management category as of September 30.

[Traduction]

Je vous rappelle aussi que ces programmes triennaux sont permanents. Chaque année, vous planifiez pour les trois années suivantes, ce qui veut dire que vous ajoutez une année au cycle de planification. Cela permet de faire des rajustements à la lumière de difficultés ou de possibilités imprévues, et de se rapprocher de l'objectif visé.

**M. Redway:** La Commission pourrait peut-être nous expliquer son rôle dans tout cela.

**Mme Labelle:** Madame la présidente, M. Kingsley vient de nous parler d'un certain nombre d'initiatives qui ont été prises à la Commission de la Fonction publique; par exemple, la création de postes de coordonnateur des minorités visibles dans nos bureaux régionaux. Du côté des autochtones, le programme a largement été décentralisé et dirigé vers nos régions, parce que c'est là que ça se passe. Nous avons augmenté les effectifs de nos bureaux régionaux.

Nous passons également en revue nos répertoires des candidats de l'extérieur afin de les améliorer, surtout au niveau des cadres supérieurs. Je songe par exemple aux autochtones. Nous examinons la situation des femmes non seulement dans la catégorie de gestion, mais aussi dans les domaines non traditionnels, où nous savons qu'il y a de graves lacunes, ainsi que dans les secteurs scientifique et économique.

Cet été, nous avons rencontré tous les sous-ministres qui venaient d'être nommés—Ils sont assez nombreux—tous les sous-ministres transférés, afin d'examiner la situation dans leur ministère au point de vue de la dotation en personnel; nous avons fait le point avec eux au sujet des groupes cibles et nous leur avons fait comprendre qu'il importait que les données soient transmises au Conseil du Trésor et à nous-mêmes.

Voilà donc certaines des mesures que la Commission a prises.

**M. Redway:** Vous-mêmes, ou le Conseil du Trésor, auriez-vous des chiffres . . . J'aimerais savoir combien de représentants des minorités visibles, de handicapés et d'autochtones occupent un poste de sous-ministre, de sous-ministre adjoint et de directeur général en ce moment. Auriez-vous ces chiffres?

**Mme Labelle:** Nous en avons certains et nous pourrions vous fournir les autres plus tard. Au sujet des autochtones, je crois me souvenir qu'il y en a une trentaine dans la catégorie de gestion. Nous aimerions vérifier ces chiffres pour les besoins du compte rendu, madame la présidente.

Quant aux femmes, le 30 septembre, la catégorie de gestion en comptait 375. En 1973, lorsque je suis devenue fonctionnaire, je n'étais que la cinquième femme à détenir un tel poste.

En ce qui concerne les francophones, le 30 septembre, il y en avait 866 dans la catégorie de gestion.



*[Text]*

About the disabled and the visible minorities, we know the numbers are small, Madam Chair. But I would like to be able to check those so that we provide you with accurate information.

**Mr. Redway:** And would you give us that breakdown, particularly for deputy minister, assistant deputy minister, director general, as well as the total management group?

**Ms Labelle:** Yes. You would understand that the deputy ministers are appointed by Order in Council. But we would transmit this request to the Privy Council office.

There has been marked improvement in the number of women who have been appointed deputy ministers. It is my understanding that there were 6 deputy heads at that time, and I think approximately 12 of DM rank in that grouping. But we will ask Privy Council to provide you with that information.

**Mr. Redway:** Mr. Kingsley, the Treasury Board I gather has started to recognize certain other factors as far as evaluating senior management is concerned; things like whether they spend all their budget at the end of the year and all that sort of thing. Is it now doing anything with the affirmative action program in the way of recognizing merit in managers for carrying out affirmative action programs?

**Mr. Kingsley:** The annual employee appraisal for managers has a specific section in it asking that the performance of the manager be evaluated in terms of achievements for each of the affirmative-action target groups in staffing, development, and promotion.

**Mr. Redway:** Is that something new, or has that been there for a long time?

**Mr. Kingsley:** It has been there for several years, sir.

**Mr. Redway:** So it has not been working so far. Are you doing anything new now as a result of your trip here?

**Mr. Kingsley:** As a result of our trip here?

**Mr. Redway:** Yes, to this committee. We are trying to inspire you, Mr. Kingsley.

**Mr. Kingsley:** I think the June 26 statement was in part inspired; but also in part inspired by what the government really wants to do in affirmative action.

**Mr. Redway:** What about the appraisal aspect of senior managers with respect to their results in these things?

• 1005

**Mr. Kingsley:** In terms of the results, sir, I think the Public Service of Canada can compare itself favourably with practically any employer in terms of the place of women in our work force, for example. I will suggest that we do compare ourselves as well, but not as favourably, with respect to other target groups. That is there, that we wish to continue to make significant inroads.

**Mr. Redway:** My question had to do with the appraisal of your senior management on this basis though. I take it nothing else new has been added since you came to the committee—

*[Translation]*

Par ailleurs, madame la présidente, les chiffres relatifs aux handicapés et aux minorités visibles sont plutôt faibles. Mais permettez-moi de les vérifier pour que je puisse vous fournir des chiffres exacts.

**M. Redway:** Pouvez-vous nous fournir les chiffres respectifs pour les sous-ministres, les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et l'ensemble de la catégorie de gestion?

**Mme Labelle:** Oui. Je vous ferais remarquer que les sous-ministres sont nommés par décret. Mais nous pouvons transmettre votre requête au Bureau du Conseil privé.

Le nombre de femmes parmi les sous-ministres a nettement augmenté. On en compte six à l'heure actuelle, et une douzaine qui ont un poste équivalent. Je demanderai au Conseil privé de vous fournir ces renseignements.

**M. Redway:** Monsieur Kingsley, depuis quelque temps, le Conseil du Trésor tient compte de certains autres facteurs pour l'évaluation des cadres supérieurs, comme le fait d'épuiser son budget à la fin de l'année, etc. Tient-on compte de la façon dont les cadres ont appliqué le programme d'action positive?

**M. Kingsley:** Oui, dans le rapport d'évaluation annuel des cadres, une section porte sur leurs réalisations en ce qui a trait au programme d'action positive: dotation en personnel, perfectionnement et promotion des groupes cibles.

**M. Redway:** Est-ce récent, ou cela remonte-t-il à quelque temps?

**M. Kingsley:** Cela remonte à quelques années.

**M. Redway:** Cela n'a donc pas fonctionné jusqu'ici. Avez-vous pris certaines initiatives à la suite de votre déplacement?

**M. Kingsley:** À la suite de mon déplacement?

**M. Redway:** Oui, de votre comparution devant Comité. Nous cherchons à vous inspirer, monsieur Kingsley.

**M. Kingsley:** Je crois que la déclaration du 26 juin en est en partie inspirée, mais elle s'inspire également des intentions réelles du gouvernement au sujet de l'action positive.

**M. Redway:** Et comment se fait l'évaluation des cadres supérieurs sur le plan des résultats obtenus?

**M. Kingsley:** En fonction des résultats, je dirais que la Fonction publique du Canada n'a rien à envier à n'importe quel autre employeur quant à la condition de la femme dans nos effectifs. Pour ce qui est des autres groupes cibles, j'ajouterais toutefois que nous soutenirons moins bien la comparaison. Voilà où nous cherchons à effectuer des percées importantes.

**M. Redway:** Ma question avait trait à l'évaluation des cadres supérieurs. Depuis la publication de notre rapport et de votre réponse, on n'a pris aucune initiative, n'est-ce pas? Il n'y a rien de nouveau dans ce domaine.



[Texte]

our report, and your response. Is that what you are saying? There has been nothing else added in this area?

**Mr. Kingsley:** In terms of the appraisals, no, it was already there. So there was no need to add anything.

**Mr. Redway:** Nothing was happening—or very little was happening. You have indicated that your record is good. But, quite frankly, the record does not look too good when you say there are fewer than 8% of women in management categories; 0.6% of indigenous people; 0.3% of disabled; and we are unable to establish visible minorities at all. Do you not think you should be doing something more in the way of putting the pressure on management in your management appraisal here?

**Mr. Kingsley:** Sir, I think we are doing a significant amount in the sense that departmental objectives are being set with departmental managers. This is a very comprehensive project. It is ongoing. We are enhancing several programs in light of the fact that recommendations were made here. I have listed some of them. In terms of the employee appraisals, there are some achievements that are being made by the Public Service.

**Mr. Redway:** I am looking forward to a lot more progress by next year at this time. Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway. Did you wish to comment, Mrs. Labelle?

**Ms Labelle:** With your permission, Madam Chair, I think there are two or three factors that we need to look at in terms of our environment at this particular juncture. One of them of course is the reduction of the work force, where I think our managers, with our assistance, have to deploy greater efforts to be able to continue to make progress in these affirmative action target groups, albeit all of us would like to see different figures. Certainly, we, the commission, would. We hope that progress will continue and accentuate itself. But to be able to continue to make progress, while at the same time reducing the work force, is even more complicated. I think this is one factor that must be kept in mind.

**Mr. Redway:** I understand the difficulty very well. But I also understand from other sources that there was special directives to make sure that this program was carried out, irrespective of the reduction in total staffing.

**Ms Labelle:** Absolutely.

**The Chairman:** Would you like to add another comment?

**Mr. Kingsley:** Yes I would, Madam Chair. Mr. Redway also reminded me that on two occasions the President of the Treasury Board has written to his Cabinet colleagues, stating that the work force reduction exercise was not to have any deleterious effect on affirmative action in the Public Service of Canada, and this is a fact.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Kingsley.

Monsieur Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

[Traduction]

**M. Kingsley:** Au sujet des évaluations, non, car la chose existait déjà, il n'y avait donc rien à ajouter.

**M. Redway:** Rien, ou à peu près, ne s'est produit. Vous laissez entendre que votre dossier est bon. Franchement, on ne peut parler d'un bon dossier lorsque parmi les cadres il y a moins de 8 p. 100 de femmes, 0,6 p. 100 d'autochtones, 0,3 p. 100 d'handicapés, aucun chiffre n'étant disponible relatif aux minorités visibles. Ne croyez-vous pas que vous pourriez faire quelque chose, comme exercer davantage de pressions sur les dirigeants au moyen des formules d'évaluation?

**M. Kingsley:** J'estime que nous accomplissons beaucoup en établissant les objectifs des ministères de concert avec les administrateurs. Il s'agit d'un programme global qui se poursuit. Certains de ces programmes ont été modifiés à la lueur des recommandations faites par vous-mêmes. J'en ai fait la liste. Quant à l'évaluation des employés, la Commission de la Fonction publique a déjà réalisé certaines choses.

**M. Redway:** J'espère qu'à la même époque l'an prochain, vous aurez plus de progrès à nous signaler. Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Redway. Auriez-vous une remarque à faire, madame Labelle?

**Mme Labelle:** Avec votre permission, madame la présidente, je dirais qu'il y a deux ou trois facteurs dont il faille tenir compte en ce moment. Il y a, entre autres, la compression des effectifs, si bien que les administrateurs doivent multiplier leurs efforts afin de répondre aux exigences des programmes d'action positive vis-à-vis des groupes cibles, mais tous nous aimerions que la situation s'améliore. La Commission espère que des progrès seront réalisés et deviendront plus manifestes. C'est toutefois difficile de réaliser ces progrès au moment où les effectifs sont comprimés, voilà un facteur qu'il ne faut pas oublier.

**M. Redway:** Je comprends très bien la difficulté. Mais selon d'autres sources, on aurait transmis des directives spéciales pour s'assurer que le programme soit mis en oeuvre, nonobstant la compression des effectifs.

**Mme Labelle:** C'est exact.

**La présidente:** Auriez-vous une autre remarque à faire?

**M. Kingsley:** Oui, oui, madame la présidente. L'intervention de M. Redway m'a rappelé qu'à deux reprises, le président du Conseil du Trésor a écrit à ses collègues du Cabinet pour leur dire que la compression des effectifs ne devait nuire en aucune façon aux programmes d'action positive de la Fonction publique du Canada, le fait est avéré.

**La présidente:** Merci, monsieur Kingsley.

Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Thank you, Madam Chairman.

**[Text]**

Mes questions seront positives et elles auront trait à la réponse de la Commission aux recommandations 18(a), (b) et (c), pages 2 et 3, sous la rubrique *Directives concernant les méthodes, l'étendue du travail et la documentation*.

Ma première question s'adresse au vérificateur général. Monsieur le vérificateur général, vous nous faites remarquer qu'il n'y a pas suffisamment de preuves que les vérifications s'effectuaient partout de la même façon. Doit-on utiliser partout, dans les différents ministères, des programmes de vérification standard ou si vous avez votre propre façon de préparer des programmes sur mesure, qui sont généralement utilisés dans les cas particuliers?

• 1010

**Mr. Dye:** I do not think it is for our office to tell the Public Service Commission or the Treasury Board how to implement its programs. We do make recommendations, but we do try to leave the recommendations broad enough that the management can make specific proposals on how to react to a situation where we both agree some action is required. So I guess my answer is, no, I do not have specific recommendations for Mr. Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Doit-on comprendre qu'on ne vérifie pas en profondeur tous les aspects des opérations, ou bien s'agit-il d'un commentaire général signifiant qu'on ne vérifie peut-être pas régulièrement, d'année en année, aux mêmes endroits?

**Mr. Dye:** Madame la présidente, chaque année, il y a une vérification des finances, mais pour les vérifications intégrées et l'optimisation des ressources, il y a un cycle de cinq ans.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Madame la présidente de la Commission de la Fonction publique, la Commission s'est engagée auprès du Comité à mettre en oeuvre d'ici mars 1987 un nouveau processus de contrôle et d'examen afin d'améliorer la qualité de l'examen. Il s'est écoulé deux ans depuis la mise en place de la vérification intégrée. Est-ce qu'il y a un délai particulier? Ce délai est-il normal quand on met en oeuvre des changements de cette ampleur?

**Mme Labelle:** Madame la présidente, d'une part, la Commission avait déjà un programme de vérification. La vérification avait déjà débuté dans plusieurs ministères. Donc, nous terminons ces vérifications selon la méthode précédente, puisque c'était déjà bien avancé.

Au cours de la dernière année, nous avons revu toutes les directives ayant trait à l'ampleur de la vérification, à la nature de la vérification, à la documentation requise, aux indices à vérifier, afin d'apporter une plus grande uniformité à toutes les vérifications que nous ferions dorénavant. Cette approche modifiée est mise en pratique à mesure qu'on commence les nouvelles vérifications. Le travail de revue de ces directives est déjà très avancé, mais avant de les mettre en application d'une manière générale, nous voulons les tester afin d'en faire la validation. Nous nous sommes donné un échéancier un peu plus long pour nous permettre de faire cette validation et pour nous assurer que le tout soit complété. Une grande partie du

**[Translation]**

My questions will be positive and will deal with the response of the Commission to recommendations 18(a), (b), and (c), pages 2 and 3, under the heading *Directive on Audit Methods, Scope and Documentation*.

My first question is addressed to the Auditor General. You have stated, sir, that there is not sufficient evidence that the auditing is being carried out everywhere in a consistent fashion. Should we use standard auditing programs in every department or do you prepare custom-made programs suited to each specific case?

**M. Dye:** Il ne nous appartient pas de dire à la Commission de la Fonction publique ou au Conseil du trésor comment ils doivent mettre leurs programmes en application. Nous formulons des recommandations, certes, mais à caractère général, de sorte que la direction puisse faire des propositions précises dans les cas où nous tombons d'accord que certaines mesures soient prises. Donc ma réponse est non, nous n'avons pas de recommandations précises à formuler, monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Am I to understand that not all operational aspects are audited in depth, or is this a general comment meaning that there is no regular audit carried out at the same places every year?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, every year there are financial audits, but for the comprehensive and value-for-money audits there is a five-year cycle.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Madam Chairman of the Public Service Commission, the Commission has assured the committee it will implement, before March, 1987, a new control and review process in order to improve the quality of this review. It has been two years since the comprehensive audits were implemented. Is there a specific deadline? Is this a normal deadline when changes of such a scope are being carried out?

**Mrs. Labelle:** Madam Chairman, on the one hand, the Commission already had an auditing program, and work had started in several departments. So we are finalizing these audits using the former method, as they were already well under way.

This past year, we have reviewed all the directives relating to the scope and nature of the audits, to the necessary documentation and to the points to check, so that future audits will have greater consistency. This modified approach is being implemented with each new audit. The review of these directives is already well under way, but before they are generally implemented, we would like to debug them. We have given ourselves somewhat longer to carry out this validation and to ensure that everything is completed. Most of the work has already been carried out, but there are still some directives that have to be reviewed and validated.

## [Texte]

travail est déjà terminée, mais il reste encore certaines directives à revoir et à valider.

Une chose qui nous intéresse beaucoup à la Commission, c'est de voir comment, à partir de cet outil et d'autres qu'on est en train de penser, on pourrait aider chaque ministère à accorder une plus grande importance à la vérification des fonctions du personnel. Dans un certain nombre de ministères, surtout les plus petits, c'était bien souvent une fonction qu'on laissait entièrement à la Commission de la Fonction publique, puisque nous faisons cette vérification régulièrement. Nous trouvons que les ministères sont handicapés lorsqu'ils n'ont pas chez eux la possibilité de se vérifier, peut-être plus fréquemment ou lorsqu'ils prévoient un problème.

• 1015

Donc, d'une part, nous cherchons à uniformiser davantage les outils et la méthodologie dont nous nous servons et, d'autre part, nous travaillons avec les ministères pour les aider à se doter d'outils qui soient compatibles avec les nôtres.

**M. Tremblay (Québec-Est):** La Commission a également dit que ces nouvelles lignes directrices de vérification seraient publiées d'ici octobre 1986. Est-ce qu'elles ont été publiées? Est-ce que le Comité en a reçu une copie?

**Mme Labelle:** Avec votre permission, madame la présidente, nous vous ferons parvenir ces documents.

**La présidente:** Merci, monsieur Tremblay.

**Mr. Hovdebo:**

**Mr. Hovdebo:** Just to follow up on that last question, the guidelines are in place and have been circulated to all departments and all, I suppose, interested personnel within those departments?

**Ms Labelle:** These guidelines are, as I mentioned before, in the process of being completed and validated, and as they are we are not waiting for the totality to be done. They were meant to be for our own auditors in the Public Service Commission, but we also wish to use them in assisting departments. But we want first of all to start using them ourselves for our own auditors in the commission as we audit various departments.

**Mr. Hovdebo:** One of our initial recommendations—I think it was 4—was condensing of the staffing rules and then the speeding up of procedures. Has that been completed, or how far along on the condensation of the manuals and the staffing rules has the commission got?

**Ms Labelle:** I would like to ask Commissioner Lacombe to answer this question.

**Mr. Tremblay (Commissioner, Public Service Commission):** We are continuing a program of administrative reform that has been undertaken in the commission since 1984. We now have completed six departments of government. We are actively involved with four others currently, and we will continue this process.

During the summer I wrote to each deputy minister urging him to undertake such a program without the human resources

## [Traduction]

One thing that is of great interest to the Commission is to see how, by using this instrument and others that we are considering, we could help each department to lay greater stress on the auditing of personnel functions. In a number of departments, especially the smaller ones, this was quite often a task that was left entirely in the hands of the Public Service Commission, since we carried out this audit on a regular basis. We feel the departments are handicapped when they do not have the capacity to audit themselves, possibly more frequently or when a problem is foreseen.

So, on the one hand, we are trying to standardize the tools and the methodology that we are using and, on the other hand, we are working with the departments to help them to acquire instruments that are compatible with ours.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** The Commission has also stated that the new audit directives would be published in October, 1986. Have they been published? Did our committee receive a copy?

**Mrs. Labelle:** With your permission, Madam Chairman, we shall forward them to you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Tremblay.

**Monsieur Hovdebo:**

**M. Hovdebo:** Pour faire suite à cette dernière question, j'imagine que les directives sont établies et ont été diffusées à tous les ministères et tous les fonctionnaires intéressés, n'est-ce pas?

**Mme Labelle:** Je l'ai dit plus tôt, ces directives sont en voie d'être complétées et validées, mais nous n'allons pas attendre que toutes soient terminées. Elles sont destinées à nos propres vérificateurs au sein de la Commission de la Fonction publique, mais nous voulons aussi nous en servir pour venir en aide aux ministères. Nous voulons au départ que nos propres vérificateurs les mettent à l'épreuve dans différents ministères.

**M. Hovdebo:** L'une de nos recommandations, la quatrième, je crois, porte sur la simplification des règlements de dotation et sur l'accélération des procédures. Ce travail est-il terminé? Dans quelle mesure la Commission a-t-elle réalisé la condensation des manuels et des règlements de dotation?

**Mme Labelle:** Je demanderai au commissaire Lacombe de répondre à cette question.

**M. Tremblay (commissaire, Commission de la Fonction publique):** Nous poursuivons le programme de réforme administrative que la Commission a entrepris en 1984. Ce programme est déjà terminé dans six ministères. Nous travaillons de concert avec quatre autres ministères, et nous continuerons de l'étendre à d'autres.

L'été dernier j'ai écrit à chaque sous-ministre les exhortant à entreprendre un tel programme mais sans l'apport des effectifs



[Text]

of the commission. because, at the speed at which we are currently proceeding, it is still going to take quite a number of years before we have completed the entire Public Service.

You will recall that our approach consists of two elements: one was the examination by the commission of its policies, procedures, its rules and regulations; the other was the analysis in departments of government, where in fact we specifically address the needs of managers and how the staffing program can cater to these needs.

It is too early to give you some conclusive results. We can only speculate, in light of the recommendations we have put forward before departments, that most of the recommendations will require, for the totality of the recommendations to be implemented, close to a year. At the end of this cycle we will do a review and an analysis to measure the time it takes to staff a position as a result of these recommendations against the amount of time it required prior to our entering into collaboration with the department. On the basis of the speculation, which I hesitate to do at this time, the savings will be considerable. But it is too early to tell precisely how much time we will have saved in the process.

In terms of rules and regulations, we have not been able to reduce the rules and regulations substantially. What we have been able to do is to review some of the guidelines the commission has proposed and suggest a very different approach, one very much tailored to the needs of the department. If I may, I would like to illustrate by a policy which we refer to as "area of competition policy".

• 1020

Until recently, the area of competition policy of the PSC was one that was extremely directive and suggested exactly what should take place at different levels within the various occupational groups of the Public Service. Our policy now establishes three or four broad principles and then we discuss with the various departments the specificity in application of these broad principles to the needs of the department. We are currently involved in such an exercise with the Department of Agriculture and we expect the results to be very much in keeping with the needs of Agriculture Canada.

**The Chairman:** Mr. Redway, you have a supplementary, with Mr. Hovdebo's permission.

**Mr. Redway:** I do not want to interrupt Mr. Hovdebo, but I understood his questions to be in the line of the matter of streamlining the manuals. Am I right?

**Mr. Hovdebo:** Yes. I also asked a question on the speed-up of the procedures. I want to go back to both of those actually. In the suggestion of streamlining the manuals, we were told in the evidence before us that the manuals were not particularly used because there were so many of them and so much of them and they were piled so high and so deep that they were of little value. How far have you got in the condensing of these manuals? And are you going to be able to have a manual which is useable after you are through?

**Mr. Lacombe:** Madam Chairman, the answer to that is yes. We have made a tremendous amount of progress. The reason

[Translation]

de la Commission, car à l'allure où vont les choses en ce moment, il nous faudrait plusieurs années avant que nous puissions le faire pour toute la Fonction publique.

A noter que notre démarche comporte deux éléments, savoir, l'examen par la Commission de ses propres politiques, procédures, règles et règlements; puis l'analyse de chaque ministère, compte tenu des besoins des administrateurs en vue de l'établissement de programmes de dotation adéquats.

Il est encore trop tôt pour pouvoir tirer certaines conclusions. Nous ne pouvons que spéculer, à la lumière des recommandations que nous avons transmises au ministère, que la plupart de ces dernières nécessiteront un délai d'un an pour leur mise en application totale. Ce laps de temps écoulé, nous procéderons à l'examen et à l'analyse afin de comparer les délais de dotation antérieurs avec ceux qui ont été établis de concert avec le ministère. J'hésite à spéculer en ce moment, mais je dirais que cela va aboutir à des économies considérables. Il est encore trop tôt, toutefois, pour vous en donner une idée précise.

En ce qui a trait aux règlements, nous n'avons pu en réduire le nombre sensiblement. Par ailleurs, lors de l'examen des directives proposées par la Commission, nous avons au besoin proposé des démarches différentes et mieux adaptées aux besoins du ministère. En guise d'exemple, permettez-moi de vous parler de notre politique en matière de concours.

Jusqu'à tout récemment, la politique de la CFP à cet égard était extrêmement rigide et énonçait clairement les mesures à prendre à différents niveaux de divers groupes professionnels de la Fonction publique. Désormais, cette politique repose sur trois ou quatre principes généraux que nous modifions par consultation avec les ministères intéressés en les adaptant à leurs besoins particuliers. C'est ce que nous avons commencé à faire pour le ministère de l'Agriculture aux besoins duquel nous entendons précisément répondre.

**La présidente:** Monsieur Redway, si M. Hovdebo le permet, vous voulez poser une question complémentaire?

**M. Redway:** Je ne voudrais pas interrompre M. Hovdebo, mais ses questions apparemment portent sur la simplification des manuels. C'est bien le cas?

**M. Hovdebo:** Oui. J'ai également posé une question sur l'accélération des procédures et j'aimerais revenir sur ces deux points. Quand nous avons suggéré que l'on simplifie les manuels, nos témoins nous ont dit que ces derniers n'étaient pas d'usage courant parce qu'il y en avait trop et qu'ils ne servaient donc pas à grand-chose. Dans quelle mesure êtes-vous parvenus à condenser ces manuels? Pensez-vous avoir un manuel utilisable quand vous aurez terminé?

**M. Lacombe:** Madame la présidente, la réponse est oui. Nous avons fait énormément de progrès. Si je n'en ai pas parlé



**[Texte]**

why I did not address that specifically in the first part of my answer was because you used the words "rules and regulations", and that is where we have a little bit of a difference. We have a set of rules and regulations which number approximately 25 or 30 and we have not reduced the rules and regulations substantially.

What we also have is a set of policies and procedures, and that was quite onerous and was quite voluminous, one, on the part of the Commission, and two, on the part of the departments. Departments would add their own procedures and policies in addition to ours. Consequently, when we go into a department we are quite prepared—and we have done this—to address our own procedures and policies and we have reduced many of the irritants which were in the system. Those departments we have been working with have also been encouraged to address their own set of procedures and policies, and these have been reduced drastically as well.

If I may illustrate this, I would say that prior to the exercise of administrative reform you would find two sets of books, one from the commission and one from the department. You will find one book at the end of this exercise and it will be substantially reduced in keeping with the recommendations the committees are presenting to their departments.

These are quite voluminous, by the way, in terms of specific recommendations, because as I mentioned the last time we met with your committee, we have found that the staffing process of the government has not been managed as a program of government. So what we are trying to do through this exercise of administrative reform is precisely to, first, learn to manage it and, second, to get departments to manage it.

**Mr. Hovdebo:** Just one more question on the manuals before I go to the other. Are there not common basics which apply to all the departments? The indication was that in many of the departments they had manuals or procedures of their own, which also caused problems and slow-downs. Is there ability to put down one basic manual structure or rules and regulations and procedures which will be for all of the departments?

• 1025

**Mr. Lacombe:** Madam Chairman, yes, and when you refer to manuals, I suspect you are referring to what we refer to as the human resource manuals in the Public Service, which number close to 30, if memory serves me correctly. Many people believe there are precisely too many manuals and that we have now codified just about everything one can do and should do in the field of human resource management.

Part of the effort of the administrative reform exercise is to reduce the part of those manuals that is the responsibility of the Public Service Commission and that deals specifically with staffing. We are not responsible for all of the 30 or 32 manuals of the Public Service dealing with human resource management; we are responsible for only a few of those.

**[Traduction]**

dans la première partie de ma réponse, c'est parce que vous avez parlé de règlements et que ce n'est pas exactement la même chose. Nous avons de 25 à 30 règlements et nous n'avons pas pu éliminer beaucoup.

Nous avons également un ensemble de politiques et de procédures qui représentent beaucoup de travail pour la Commission et pour les ministères également. Ajoutez à cela les procédures et les politiques propres à chaque ministère. Nous sommes donc tout à fait prêts à revoir nos propres procédures et politiques avant d'étudier celles du ministère. Nous l'avons fait et nous sommes parvenus à éliminer de nombreux éléments embêtants. Cela a encouragé les ministères à simplifier leurs procédures et politiques dont le nombre a considérablement diminué.

En guise d'illustration, je vous dirais qu'avant l'avènement de la réforme administrative, vous aviez deux manuels, l'un de la commission et l'autre du ministère. Une fois la réforme terminée, il n'en restera plus qu'un et qui sera beaucoup plus mince, conformément aux recommandations que les comités ont faites aux ministères.

Il y a énormément de recommandations précises. Comme je l'ai mentionné la dernière fois que j'ai comparu devant votre Comité, nous nous sommes aperçus que la méthode gouvernementale de dotation en personnel n'était pas administrée comme un programme gouvernemental. Dans le cadre de cette réforme administrative, nous essayons dans un premier temps d'apprendre nous-mêmes à l'administrer et dans un deuxième temps à transmettre ces connaissances aux ministères.

**M. Hovdebo:** Il me reste une question sur les manuels avant de passer à mon autre question. N'y a-t-il pas des principes de base qui s'appliquent à tous les ministères? Je me suis laissé dire qu'un grand nombre de ministères avaient leurs propres manuels ou leurs propres procédures, ce qui complique les choses et fait perdre du temps. Est-il possible d'avoir un manuel de base qui s'appliquerait à tous les ministères?

**M. Lacombe:** Oui, madame la présidente, et quand vous parlez de manuels, je suppose que vous parlez de ce que l'on appelle les manuels de ressources humaines dans la Fonction publique. Si ma mémoire est fidèle, nous en avons une trentaine. Il y a bien des gens qui sont convaincus qu'il y en a beaucoup trop que nous avons en fait codifié tout ce qui pourrait être codifiable dans le domaine de l'administration des ressources humaines.

Cette réforme administrative a en partie pour objet de raccourcir les chapitres des manuels qui relèvent de la Commission de la Fonction publique et qui concernent la dotation en personnel. Nous ne sommes pas responsables des 30 ou 32 manuels de la Fonction publique qui portent sur l'administration des ressources humaines, mais de quelques-uns seulement.

[Text]

The answer to your question is yes, it is possible to provide a set of general principles that will apply throughout the Public Service. But I think it is a much wiser approach to suggest that, having established clearly those guiding principles, then we should specifically spell out how these principles will be administered in departments in terms of specific guidelines to each of the departments of government.

The needs of the various departments vary tremendously, either because of their size—if you compare Labour Canada, with approximately 800 human resources, to the Department of Transport, with well over 20,000—or because of their geographical distribution. Some departments are centrally located in Ottawa; others have regions throughout the country and so on. So the needs of the departments vary tremendously, and it is our opinion that, having established a number of key fundamental principles, we should then spell out these principles in their application to meet the specific needs of departments.

**The Chairman:** Mr. Roman would like a supplementary if that is acceptable, Mr. Hovdebo.

**Mr. Roman:** I have just one supplementary. You are saying they vary tremendously, but in the scope of employment within any department there are specifics to which each department has to address itself. But the percentage of those specifics is relatively small. The vast majority of the employees would fall into what you call general categories: secretaries, labourers, or whatever.

So why are you going through this extensive work of trying to determine specific needs within a department, when in fact there is a common ground in all departments to simplify and come back much more quickly than the time you are indicating in your response to us?

**Mr. Lacombe:** Madam Chairman, you are in fact quite right; quite a number of elements can be applied throughout the Public Service. As I indicated in an earlier response, I wrote to deputy heads in the summer, suggesting that many departments of government could undertake a similar project without the assistance of the human resources of the commission. In fact, we provided them some time in June or July, if memory serves me correctly, with the benefits of the analysis we conducted in the first few departments.

We took advantage of these. It is not that we wanted to use these particular departments as models or guinea pigs or whatever. But we summarized the findings from these departments; we summarized the conclusions; we summarized the recommendations, and we made this available to all departments of government, which hopefully will provide us with an ability to deal with the issue much more rapidly than if we were to continue this one department at a time, as we are doing at the moment.

But you also have to keep in mind that it does require some human resources to work on this particular exercise, and many departments of government at the moment are saying: we do not have the human resources to address the issue immedi-

[Translation]

La réponse à votre question est affirmative. Il est possible d'avoir un ensemble de principes généraux qui s'appliqueraient à toute la Fonction publique. Je pense néanmoins qu'il serait plus sage, une fois ces principes de base clairement établis, d'en préciser l'application sous forme de directives particulières pour chaque ministère.

Les besoins des ministères varient énormément, en raison du nombre d'employés—comparez Travail Canada qui a 800 employés environ et le ministère des Transports qui en a beaucoup plus de 20,000—ou à cause de leur situation géographique. Il y a des ministères centralisés qui se trouvent à Ottawa; il y en a d'autres dans diverses régions du pays. Leurs besoins varient donc énormément. C'est pourquoi, nous sommes convaincus qu'une fois les principes de base établis, il faut préciser la façon de les mettre en oeuvre pour répondre aux besoins particuliers des ministères.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo, si vous n'avez pas d'objection, M. Roman aimerait poser une question complémentaire.

**M. Roman:** Une seule question complémentaire. Vous dites que les besoins varient énormément, et que dans le domaine de la dotation en personnel les ministères ont des problèmes particuliers. Mais ces problèmes particuliers sont relativement peu nombreux. La grosse majorité des employés tombent dans ce que l'on appelle les catégories générales: secrétariat, main-d'oeuvre, etc.

Pourquoi donc vous lancer dans une procédure coûteuse en vue de préciser les besoins d'un ministère, alors qu'en fait il y a des procédures générales communes à tous les ministères que l'on pourrait simplifier, et cela prendrait beaucoup moins de temps que les délais dont vous avez fait mention?

**M. Lacombe:** Madame la présidente, vous avez parfaitement raison; il y a un certain nombre d'éléments qui peuvent s'appliquer à l'ensemble de la Fonction publique. Comme je l'ai dit tout à l'heure en réponse à une question, l'été dernier j'ai écrit aux sous-ministres pour leur suggérer d'entreprendre une étude parallèle à la nôtre dans leur ministère, sans attendre que la commission leur envoie du personnel. Et si ma mémoire est fidèle, en juin ou en juillet, nous leur avons adressé les conclusions de l'analyse que nous avons effectuée dans quelques ministères.

Nous nous en sommes servis, non parce que ces ministères avaient été choisis comme modèles ou comme cobayes. Nous avons résumé les conclusions tirées à la suite de notre enquête et nous en avons adressé une copie à tous les ministères, dans l'espoir que ceci nous permettrait d'aller beaucoup plus vite que si nous poursuivions notre démarche actuelle, soit l'étude d'un ministère à la fois.

N'oubliez tout de même pas que pour faire ce genre d'étude il faut du personnel, et un grand nombre de ministères m'ont dit: nous n'avons pas les ressources nécessaires pour étudier immédiatement la question; nous attendrons d'avoir accès à ces

[Texte]

ately; we will wait until you make these resources available to us. I am not sure exactly what the timing will be on this one, but I am indicating that the commission has already made available to all departments of government elements that would assist them in carrying out a similar exercise on their own.

**Mr. Roman:** What kind of response, if I may, have you received from all the departments?

**Mr. Lacombe:** First, I would say there is a tremendous amount of interest in the exercise we are conducting. As I mentioned earlier, we have now completed six departments of government; we are currently active in four, and several others are asking for our assistance and will be scheduled in due time.

• 1030

I am trying to distinguish that particular phenomenon from the one of urging departments to tackle the issue on their own. I cannot specifically answer that because at the moment I do not know how many departments are prepared to commit their own resources to conducting a similar exercise.

At the moment I do know that 10 departments of government are currently involved in the process in collaboration with the Public Service Commission.

**Mr. Roman:** You really have not had a favourable response back to whatever you sent to the various departments?

**Mr. Lacombe:** If you mean specifically tackling it on their own, the answer is no.

**The Chairman:** At 11 a.m. some of our members will have to go to the House. Apart from the fact that Mr. Ravis has a series of questions, some of the other members have additional questions and would like a second round, so if witnesses could keep their answers very brief and specific it would help us.

**Mr. Redway:** I would just like a supplementary on that, if I could, just dealing with the question of manuals. Is that all right, Mr. Hovdebo?

My understanding of this problem with the manuals relates to the fact that because there are so many of them they do not get read and therefore there is no uniformity of administration of all these procedures because nobody knows what they are because there is so much they never read them in the first place.

You have indicated that there were 30 when you started this exercise. Can you tell us how many you expect there will be at the end of the exercise?

**Mr. Lacombe:** I must remind the member that there are 30 or 32—I cannot remember exactly—manuals that deal with human resource management in the Public Service. There are not 30 manuals that deal with staffing in the Public Service. The Public Service Commission has exclusive authority for staffing, for appointments in the Public Service. There are, I believe, two manuals that deal with staffing.

[Traduction]

ressources supplémentaires. Je ne sais pas exactement combien de temps cela prendra, mais j'insiste sur le fait que la commission a fait parvenir à tous les ministères les éléments nécessaires pour leur permettre d'amorcer une étude parallèle à la nôtre.

**M. Roman:** Quelle a été la réaction des ministères?

**M. Lacombe:** Eh bien, ils ont été fort intéressés par notre projet. Comme je l'ai dit tout à l'heure, nous avons déjà terminé notre réforme dans six ministères; cette réforme a été amorcée dans quatre ministères et il y a plusieurs ministères qui ont demandé de l'aide et qui la recevront en temps et lieu.

Cela n'a rien à voir avec le fait que nous encourageons les ministères à entreprendre leur propre réforme. Je ne peux donc pas vous donner de réponse précise pour l'instant, car j'ignore combien de ministères sont prêts à consacrer les ressources nécessaires à cette réforme.

Tout ce que je sais, c'est que pour l'instant il y a 10 ministères qui collaborent avec la Commission de la Fonction publique dans le cadre de cette réforme.

**M. Roman:** Aucun ministère n'était prêt à suivre votre suggestion?

**M. Lacombe:** Si vous entendez par là, entreprendre sa propre enquête, effectivement aucun n'était prêt à le faire.

**La présidente:** Certains membres doivent se rendre à la Chambre à 11 heures. M. Ravis a toute une liste des questions à poser, d'autres députés aimeraient avoir la chance de poser des questions complémentaires. Je demanderais donc aux témoins de limiter leurs réponses et de donner des réponses précises.

**M. Redway:** Permettez-moi une question complémentaire qui porte sur les manuels. Vous permettez, monsieur Hovdebo?

Le problème, apparemment, tient au fait que ces manuels sont trop nombreux, ce qui veut dire que personne ne les lit et que les procédures sont administrées au petit bonheur parce qu'elles sont mal connues. Il y en a tant que personne ne s'est fatigué à les lire.

Vous avez mentionné qu'il y avait une trentaine de procédures au moment où vous avez amorcé la réforme. Combien en restera-t-il une fois la réforme terminée?

**M. Lacombe:** Je rappelle au député qu'il y a 30 ou 32 manuels—je ne sais plus au juste—qui portent sur l'administration des ressources humaines dans la Fonction publique. Il ne s'agit pas de 30 manuels consacrés à la dotation dans la Fonction publique. La Commission de la Fonction publique est seule responsable de la dotation et des nominations dans la Fonction publique. Je pense qu'il existe deux manuels qui portent sur ce sujet.



[Text]

**Mr. Redway:** How many are there going to be after the end of this exercise?

**Mr. Lacombe:** I hope that there will be only one and that it will be a much smaller manual than the two we have at the moment.

**Mr. Redway:** As long as it is not twice as big as the—

**Mr. Lacombe:** That is correct.

**Mr. Redway:**—two you have now.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I have one other question besides this one, but once the manuals are in place—and this also I think came out in the evidence and also to some extent in the Auditor General's report—how are you going about improving the monitoring of the use of your administrative reform?

**Mr. Lacombe:** If we are speaking about the monitoring of the administrative reform exercise precisely, then we believe it will require approximately one year for most of the departments to implement the many recommendations coming out of these reports. We have decided that we will return to these departments to monitor that one year after they have begun the implementation process, and we will then compare the data we will analyse with the information we had prior to the exercise of administrative reform.

So eventually we will be able to tell you in department X it took this much time to staff a position prior to the exercise and after the exercise it now takes X . . . minus whatever it is.

At this moment it is impossible for us to tell you that with exactitude.

**Mr. Hovdebo:** You suggest, though, that it would be 50% less.

**Mr. Lacombe:** I am already on record as suggesting this. It is speculation on my part, but it is a speculation with which I feel reasonably comfortable in light of the recommendations I have seen from the various departments.

**Mr. Hovdebo:** Has there been any improvement to date?

**Mr. Lacombe:** Very much so. Already we have seen, by the use of some of the recommendations we have placed before departments, some substantial improvement in the speed of staffing.

To give but one example, we have found in this exercise that there was very little use of what we refer to as anticipatory staffing. We have suggested this to many departments and now departments are using it more and more where we have concluded these exercises of administrative reform. As a result it will be possible to save a considerable amount of time in staffing a position where we have done anticipatory staffing.

[Translation]

**M. Redway:** Combien en restera-t-il une fois la réforme terminée?

**M. Lacombe:** Avec un peu de chance, un seul, et beaucoup plus mince que les deux que nous avons à l'heure actuelle.

**M. Redway:** Dans la mesure où le manuel n'est pas deux fois plus gros que . . .

**M. Lacombe:** Non, non.

**M. Redway:** . . . que les deux manuels que vous avez actuellement.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Il me reste encore une question après celle-ci. Une fois que les manuels sont prêts—je pense que cela est ressorti également dans les témoignages et, dans une certaine mesure, dans le rapport du Vérificateur général—qu'allez-vous faire pour surveiller si l'on donne suite ou non à la réforme administrative?

**M. Lacombe:** Pour la surveillance proprement dite, cela prendra à peu près un an aux ministères pour mettre en oeuvre la plupart des recommandations contenues dans ces rapports. Nous avons donc l'intention de retourner aux ministères un an plus tard et de comparer les données que nous allons analyser avec les informations portant sur la période précédant la réforme administrative.

Ainsi, nous serons en mesure de vous dire que dans tel ministère, il fallait avant la réforme tant de temps pour remplir tel poste et que, désormais, il faut . . . etc.

Pour l'instant, il est impossible de vous donner une réponse plus précise.

**M. Hovdebo:** Mais vous pensez qu'il faudra deux fois moins de temps?

**M. Lacombe:** Je l'ai dit officiellement. Et même s'il s'agit de conjecture de ma part, les recommandations provenant de divers ministères me poussent à l'optimisme.

**M. Hovdebo:** Y a-t-il eu des améliorations jusqu'à présent?

**M. Lacombe:** Très certainement. La mise en oeuvre de certaines recommandations faites aux ministères s'est traduite par un raccourcissement spectaculaire des délais de dotation.

Je vous donne un exemple. Avant d'amorcer la réforme, nous nous étions rendu compte que très peu de gens avaient recours à ce qu'on appelle la pré-dotation. Nous avons recommandé à un grand nombre de ministères d'y avoir recours et c'est une procédure qui devient de plus en plus populaire. Et son utilisation a permis de combler des postes beaucoup plus rapidement qu'auparavant.

• 1035

**The Chairman:** Thank you. Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** Thank you, Madam Chairman.

**La présidente:** Merci. Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Merci, madame la présidente.



## [Texte]

I was beginning to think that the supplementaries would exceed the questions, with all due respect to my colleagues.

I am a little puzzled by the length of time it is taking for the administrative reform. It was started in 1984. It looks as if it is going to go until 1988. We talked about some cumbersomeness and some slowness about a year ago or more when we talked about CIDA, and that got us onto the subject of the Public Service. And of course this matter was also discussed in Public Accounts—it was investigated by the Auditor General. I am just wondering if there is not some cumbersomeness taking place here in the reform. It seems that it is taking a long time, and one of the commissioners, Mr. Lacombe, is saying that there are some considerable savings and benefits that will be coming out of this. I guess I am a little curious. Is the same kind of thing happening right within the Public Service that is happening all around you that you are trying to correct?

**The Chairman:** Ms Labelle.

**Ms Labelle:** Madam Chair, I think we should perhaps divide this in two, in a sense as the first departments; and we now either have been or are in 10 out of 32, so it is a third of all departments, and some of them very large, if I look at Employment and Immigration. As Mr. Lacombe pointed out, this has provided us with a capacity to review nearly all our policies and procedures. It therefore means that we are capable of effecting change in all those central directives and directions, so regardless of whether the review of an individual department takes place in a year from now or not, already the central direction has changed. So that is one thing to retain.

The second point is also the fact that each department where we have delegated staffing, this delegation has a delegation instrument that we sign with the department. Our administrative reform work so far has allowed us to also review and revise that instrument of delegation, because periodically we move from one department to the other and revise and redo each of these delegation instruments. It has permitted us to begin to revise those in light of our findings and begin to be much more specific in terms of the nature of the documentation that we request from the departments, which is helpful not only to assist departments to better track what they are doing, but to provide us with a better monitoring capacity and to provide us with ongoing data so that when we start doing an audit there is already some information available there that can be used.

In a sense we have to be careful when we say it is going to take a few more years, because an awful lot has already been done. What we want to do, though, is see whether the results pay off and, indeed, whether we are able to see a difference as we go back and do the audits of those departments that have in a concentrated way given themselves a work plan with a fairly tight deadline.

The other aspect is that around this table we are talking about the length of staffing. We are concerned with many other aspects, and we are concerned about ensuring that the law is respected in terms of meritorious appointment. We are concerned about other efficiency measures, and Mr. Lacombe pointed to a variety of ways where we can improve efficiency

## [Traduction]

Avec tout le respect que je dois à mes collègues, je suis en train de me demander si les questions complémentaires ne prendraient pas plus de temps que les questions elles-mêmes.

Je suis surpris de voir le temps que prend cette réforme administrative, qui a été amorcée en 1984 et qui a de bonnes chances de ne pas être terminée avant 1988. Nous avons parlé de certains obstacles et de certains retards il y a un peu plus d'un an lorsque nous parlions de l'ACDI et cela nous a amenés à parler de la Fonction publique. La question a été également discutée aux Comptes publics, bien entendu, à cause de l'enquête du Vérificateur général. Je me demande s'il ne reste pas encore des obstacles à cette réforme. Cela semble prendre beaucoup de temps et l'un des commissaires, M. Lacombe, nous a mentionné tous les avantages et toutes les économies qui en résulteraient. Cela m'étonne un peu. Est-ce qu'il existe dans la Fonction publique les mêmes problèmes que ceux que vous essayez d'éliminer ailleurs?

**La présidente:** M<sup>me</sup> Labelle.

**Mme Labelle:** Madame la présidente, on pourrait peut-être traiter cela en deux temps et commencer par les premiers ministères; nous avons effectué cette réforme dans 10 ministères sur 32; autrement dit, nous avons couvert le tiers des ministères et certains d'entre eux sont de très gros ministères. Emploi et Immigration, par exemple. Comme l'a fait remarquer M. Lacombe, cela nous a permis de pratiquement revoir toutes nos politiques et procédures. Autrement dit, nous avons pu modifier les directives générales, de telle sorte que le changement d'orientation se fait sentir dans tous les ministères, même ceux dont la réforme ne se fera que dans un an. C'est une chose à ne pas oublier.

Le deuxième point, c'est le fait que chaque ministère auquel est déléguée la dotation ratifie un instrument de délégation de pouvoirs. Jusqu'à présent, notre réforme administrative nous a permis également d'étudier et de modifier ces accords que nous devons remodeler de temps à autre. Nous avons pu ainsi tenir compte de nos conclusions et préciser davantage le type de documents que les ministères doivent nous faire parvenir, ce qui non seulement permet aux ministères d'avoir une meilleure idée de leurs activités, mais nous permet aussi de mieux surveiller ces activités. Nous avons ainsi accès à des données à jour chaque fois que nous entamons une procédure de vérification.

En un sens, il n'est peut-être pas juste de dire que cela prendra encore quelques années, eu égard à la quantité de travail déjà faite. Mais nous voulons être en mesure de constater des résultats concrets. Dans les ministères qui se sont dotés d'un plan de travail et d'un échéancier assez rigoureux, nous voulons être en mesure de constater lors des vérifications s'il y a vraiment eu des changements.

Nous parlons entre nous du temps qu'il faut pour combler des postes. Mais il y a bien d'autres aspects de la dotation qui nous intéressent. Nous voulons que la loi soit respectée lorsqu'il s'agit de nominations au mérite. Nous nous intéressons aussi à l'aspect efficacité et M. Lacombe a fait remarquer qu'il y avait diverses façons d'améliorer l'efficacité, en ayant

## [Text]

by doing anticipatory staffing, by using different tools to arrive at decisions than the more traditional ones.

Finally, what we are also concerned about, but have not arrived at a conclusion as to specifically how, is to be able to see how successful the staffing actions have been. They have been meritorious, they may have been efficient; but over the long haul, as you look back six months and a year later, has this been a successful action from the point of view of the employee and the manager? There are many more different aspects to this, of course, than just the length of staffing we are now discussing.

• 1040

**Mr. Ravis:** I wonder whether the Auditor General would like to make any comments on this reform process that is happening over four years.

**Mr. Dye:** I share Mr. Ravis's sense of urgency, and I am still a believer that the process of human resource management in the Public Service is a heavy process. I see changes to improve and lighten up the burden of that process. We have not gone back to do our follow-up audit. Normally, as we did in chapter 15 of this year's report, when we went back two years ago and gave you an update of the audits of 1984 and reported those in 1986... this is a 1985 audit and would normally be expected to be reported in 1987.

Given that there is so much transition going on and plans are being laid and full implementation is not there, I suspect it would be a better use of public funds if we did that process a little later and reported to you in 1988 rather than 1987. I think it would be a statement of things in flux rather than a statement of "this is what has happened". I would rather give you something that is more concrete in terms of follow-up. You of course also are having this follow-up session yourself, to get updated on the processes that are changing. But it is a moving target, and I would rather audit something a little more concrete in terms of being complete.

**Mr. Ravis:** Who is the spark-plug who really got this whole reform package going? Obviously it is a pretty naive question, but I am just curious to know, did the Auditor General do this? Did the head of the Public Service do this?

**Ms. Labelle:** Madam Chair, I would like to ask Commissioner Lacombe, since I have only been in the Public Service Commission for one year and he was there at the time of the initiation.

**Mr. Lacombe:** The staffing in the Public Service has been deprived for many, many years. If we go back, we find that in the mid-1970s there was the Lambert commission report which said that staffing was not well conducted in the federal bureaucracy. We had the D'Avignon committee report. We had a report of the Auditor General that was critical; it surveyed the managers to find out what were the irritants in the system, and staffing was one of the irritants. So there were

## [Translation]

recours à la pré-dotation et en utilisant des instruments différents des instruments traditionnels pour prendre des décisions.

Enfin, ce qui nous intéresse aussi, c'est de mesurer le succès des procédures de dotation en personnel, mais il n'est pas possible encore de tirer de conclusions précises. C'est un effort méritoire, qui peut avoir porté fruit; mais à long terme, six mois ou un an plus tard, peut-on dire que cela a été bon pour l'employé et pour le gestionnaire? Il n'y a pas que la durée de la dotation qui compte ici; il y a évidemment bien d'autres aspects à la question.

**M. Ravis:** Le Vérificateur général aurait-il quelque chose à nous dire au sujet de ce processus de réforme qui s'étend sur une période de quatre ans.

**M. Dye:** Je partage le sentiment d'urgence de M. Ravis, et je crois toujours que la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique est un processus lourd. J'envisage des changements afin d'améliorer et d'alléger le système. Nous n'avons pas fait notre vérification de suivi. Normalement, comme au chapitre 15 de notre rapport cette année, nous revenons deux ans en arrière et nous faisons une mise à jour des vérifications de 1984 dont nous faisons état dans notre rapport de 1986... alors qu'ici, il s'agit d'une vérification de 1985 dont nous ferions normalement rapport en 1987.

Etant donné toutes les transformations, et vu que les plans toujours en voie d'élaboration n'ont pas encore été mis en oeuvre, j'ai l'impression que les deniers publics seraient mieux dépensés si nous repoussions à un peu plus tard notre vérification, et vous présentions notre rapport en 1988 plutôt qu'en 1987. Autrement, vous aurez le rapport d'une situation en pleine évolution plutôt qu'un exposé de ce qui a été fait. Je préférerais vous donner quelque chose de plus concret en termes de suivi. Vous, de votre côté, vous suivez évidemment le processus dans son déroulement. Mais comme il s'agit d'une activité en pleine évolution, je préférerais attendre et vous faire un rapport plus concret.

**M. Ravis:** À qui doit-on l'initiative de cette réforme? C'est une question un peu naïve, mais je serais curieux de savoir; est-ce au Vérificateur général? Au président de la Fonction publique?

**Mme Labelle:** Madame la présidente, j'aimerais demander au commissaire Lacombe de répondre à cette question, étant donné que je n'occupe mes fonctions que depuis un an et que lui est là depuis le début du programme.

**M. Lacombe:** Le service de dotation dans la Fonction publique a été négligé pendant de nombreuses années. Si nous retournons en arrière, nous voyons qu'au milieu des années 1970, le rapport de la Commission Lambert disait que la dotation dans la bureaucratie fédérale était déficiente. Nous avons également eu le rapport du Comité d'Avignon. Nous avons eu aussi un rapport du Vérificateur général disant que la dotation était l'un des problèmes, et cette conclusion découlait d'un sondage effectué auprès des gestionnaires pour détermi-

**[Texte]**

many different contributing factors to highlight that staffing was a problem.

It was a commission initiative in 1983-84 that in fact we conduct a survey of six departments of government to try to ascertain whether all of this criticism was indeed valid. The efficiency and effectiveness study we conducted in 1984 proved everybody correct. That is when we began the exercise of administrative reform.

**Mr. Ravis:** I guess what really concerns me is the number of people who work in the Public Service and who have to perform that necessary function, but then the number of people who work in the human resource sections within all the departments and all the Crowns. I am wondering if you have a rough idea of how many people we dedicate in this country, both in your office and in all of the other Crowns and departments, to this function. As a result of this reform, do you see us doing away with some duplication? I suspect there is a fair bit of duplication.

**Mr. Lacombe:** When you say "to this function", if you mean specifically staffing, I think I can address the question. If you mean human resource management in the Public Service, then I think I am going to have to ask my colleague Jean-Pierre Kingsley to address the question. In the context of staffing, the exercise of administrative reform is essentially one of improving the quality of a process in the Public Service, not specifically of addressing the issue of quantity of people who are responsible for the function. I can assure you that already we have seen some benefits in quantity as well; but that is not the major thrust of this exercise. But I would like to have a clarification as to whether you were addressing the question specifically to staffing or whether you were referring to human resource management in general; because the numbers vary considerably.

• 1045

**Mr. Ravis:** Yes, I appreciate that we are talking about two different things; yet I wonder if there is not some overlap between the two, where there is a bit of stepping on each other's toes from time to time. In one department, as we discussed with CIDA, I believe approximately 10% was allocated to that particular function of staffing and hirings.

**Ms Labelle:** Madam Chair, perhaps we could ask Jean-Pierre Kingsley to see if he wants to add something. But I would like to comment.

There are departments, such as External Affairs and CIDA, where the personnel function is much more than classification, staff development, planning, and staffing per se. Their human resource function relates to the placement of people and the support of people in several countries of the world. Therefore, it is very much an expanded approach, and perhaps that should be noted.

Madam Chair, with your permission, maybe Jean-Pierre Kingsley would like to add something to this question.

**[Traduction]**

ner quels étaient les éléments irritants du système. L'existence d'un problème au niveau de la dotation a donc été mise en lumière par de nombreuses sources.

En 1983-1984, la Commission a donc décidé d'effectuer une étude portant sur six ministères afin de déterminer si toutes ces critiques étaient fondées. L'étude réalisée en 1984 a montré que tout le monde avait raison. C'est à ce moment-là que nous avons amorcé la réforme administrative.

**M. Ravis:** En fait, ce qui me préoccupe, c'est le nombre d'employés de la Fonction publique qui remplit cette fonction, alors que chaque ministère et toutes les sociétés de la Couronne ont des services chargés des ressources humaines. Pourriez-vous nous donner une idée du nombre de personnes qui s'occupent de cette fonction au pays, aussi bien dans votre bureau que dans celui de toutes les sociétés de la Couronne et de tous les ministères. Pensez-vous que cette réforme permettra d'éliminer un certain double emploi? Car je présume qu'il y en a.

**M. Lacombe:** Quand vous parlez de «cette fonction», si vous entendez par là précisément la dotation, je peux répondre à votre question. Si vous parlez de la gestion des ressources humaines dans la Fonction publique, eh bien là je devrai demander à mon collègue Jean-Pierre Kingsley de vous répondre. Sur le plan de la dotation, la réforme administrative vise essentiellement à améliorer la qualité d'un processus dans la Fonction publique, et ne s'attaque pas spécifiquement au nombre d'employés chargés de cette fonction. Je peux vous assurer que nous avons quand même vu des améliorations du côté de la quantité également; mais ce n'est pas le but premier de l'exercice. J'aimerais quelques précisions sur votre question: parliez-vous spécifiquement de la dotation ou pensiez-vous à la gestion des ressources humaines en général; car les chiffres varient considérablement.

**M. Ravis:** Je comprends qu'il y a deux choses ici; cependant, je me demande si les deux ne se chevauchent pas un peu. Dans un ministère, comme nous l'avons vu avec l'ACDI, il y environ 10 p. 100 des effectifs qui sont affectés à la dotation et à l'embauche.

**Mme Labelle:** Madame la présidente, nous pourrions peut-être demander à Jean-Pierre Kingsley s'il n'aurait pas quelques précisions à apporter. Mais j'aurais quand même un commentaire à faire.

Dans certains ministères, comme aux Affaires extérieures et à l'ACDI, le service du personnel ne se limite pas à la classification, au perfectionnement du personnel, à la planification et à la dotation comme telles. Il s'occupe de l'affectation des effectifs dans plusieurs pays du monde, de même que des services propres à ce groupe d'employés. Les fonctions du service du personnel sont donc beaucoup plus larges, et il convient de le noter.

Madame la présidente, avec votre permission, Jean-Pierre Kingsley pourrait peut-être apporter quelques précisions.



[Text]

**Mr. Ravis:** If you have some numbers, I would be interested in hearing them, and not from a damning point of view. Maybe they are very justified. But I suspect they are considerable, that they are very large numbers.

**The Chairman:** Mr. Kingsley.

**Mr. Kingsley:** Madam Chairman, I do not have numbers at my fingertips, sir, relating to the number of people who are utilized in the human resource management function in the Public Service of Canada. On a percentage basis, it may vary from department to department. I do not have that number, either.

I would presume, though, that the use of the 10% related to the use of people in staffing is related to all human resource managers. That may be where that comes from, as opposed to 10% of CIDA's resources being utilized for human resource management in total. I do not know if that is helpful, but at my fingertips I do not have numbers right now.

**Mr. Ravis:** Right. How many people are employed in the Public Service Commission?

**Ms Labelle:** Madam Chairman, we would need to divide the number of people employed in the commission, since some of them are employed in the staffing area; others are employed as language teachers; others are employed in staff development per se. I think a breakdown would probably be useful, and I will make sure that I remind myself here of the actual figures so I do not mislead the committee in terms of the various groups and where they are in terms of our numbers.

In terms of 1986-87, the Public Service Commission has 2,550 employees. Of those, a fairly significant number are employed in language training. Close to 700 are language teachers across the government. We have 51 in audits, for example. We have in staff development about 196. In what we call the non-management category group of the staffing program, we have 864. These resources are spread across the country because we have regional offices.

So for the staffing functions we are looking at 864, and of course, we are also reducing our resources. In every other department we have reduced our resource by 120 for this fiscal year, and we will continue to do so over the next number of years.

A lot of our work this year has been spent on the administration of priorities, as you would understand, with the work force reduction. I am not saying this is where all the resources are—far from it—but a very significant portion of these have been ascribed to the priority administration to ensure that as few people as possible are laid off.

**Mr. Ravis:** Madam Chair, perhaps I could ask one last question. It relates to an issue I raised before; that is, the number of people who are hired from within as opposed to the number of people who are hired from outside the Public Service.

[Translation]

**M. Ravis:** Si vous avez des chiffres, j'aimerais bien que vous nous les donniez, et ce n'est pas pour critiquer. Ils sont peut-être très justifiés. Mais j'ai l'impression qu'ils sont assez élevés, voire considérables.

**La présidente:** Monsieur Kingsley.

**M. Kingsley:** Madame la présidente, je n'ai pas devant moi les chiffres concernant le nombre d'employés travaillant dans la gestion des ressources humaines à la Fonction publique. En termes de pourcentage, cela peut varier d'un ministère à l'autre. Et je n'ai pas les chiffres là-dessus non plus.

Je serais porté à croire, cependant, que les 10 p. 100 des effectifs chargés de la dotation s'appliquent à tous les services de ressources humaines. C'est peut-être de là que vient ce chiffre, par opposition aux 10 p. 100 des effectifs de l'ACDI qui s'occupent de la gestion des ressources humaines en général. Je ne sais pas si cela vous aide, mais je n'ai pas les chiffres devant moi.

**M. Ravis:** Ça va. Combien y a-t-il d'employés à la Commission de la Fonction publique?

**Mme Labelle:** Madame la présidente, il faudrait faire une ventilation des employés de la Commission, car certains travaillent à la dotation, d'autres à la formation linguistique et d'autres au perfectionnement du personnel. Je pense qu'il serait probablement utile d'avoir une ventilation des effectifs, et je vais tenter de me rappeler les chiffres exacts pour ne pas induire le Comité en erreur.

En 1986-1987, la Commission de la Fonction publique a 2,550 employés. Une large part de ceux-ci s'occupent de la formation linguistique. Il y a près de 700 professeurs de langues dans l'ensemble du gouvernement. Nous avons par exemple 51 personnes au service de la vérification. Au perfectionnement du personnel, il y a environ 196 employés. Dans le groupe de la catégorie non administrative du programme de dotation, il y a 864 personnes. Ces ressources sont réparties dans les différents bureaux régionaux du pays.

Le service de dotation compte donc 864 employés, et nous procédons évidemment à la compression de nos effectifs. Dans tous les autres ministères, nous avons réduit nos effectifs de 120 éléments pour le présent exercice financier, et nous continuerons ainsi pendant quelques années encore.

Une bonne part de notre travail cette année a porté sur les priorités, à savoir la réduction des effectifs. Cela ne veut pas dire pour autant que toutes les ressources sont occupées à cette tâche—mais il y en a une très large part qui s'occupent de l'administration de cette priorité, afin que le moins de gens possible soient mis à pied.

**M. Ravis:** Madame la présidente, j'aurais peut-être une dernière question à poser. On l'a déjà soulevée: il s'agit du nombre de personnes recrutées à l'intérieur de la Fonction publique par opposition au nombre de personnes recrutées à l'extérieur.



[Texte]

[Traduction]

• 1050

I guess I still hear from constituents who feel that if we want the best and most qualified people in Canada . . . I am by no means damning the public servants we have; we have some very professional people in the Public Service. But I think there are times when somebody on the outside has qualifications that are maybe the best in the country and you do not happen to have those people inside the system. Is it conceivable we could move to a policy like that, or would the roof cave in?

**Ms Labelle:** Madam Chairman, first of all I would like to thank the hon. member for his comments about the quality of our Public Service. I also happen to believe that we are very lucky in having a very competent Public Service in this country.

In terms of appointments from outside, I guess we are all concerned that there be enough room for people from outside the government to join the Public Service, first, in order to bring new blood, new ideas, fresh air; second, to ensure that indeed we continue to have the most competent people.

In the calendar year 1985, we appointed 11,000 people from outside of government, which is 13.2% of all appointments. In the management category alone, because that is always an area where people wonder since that is where perhaps greater change is feasible in terms of what happens below in the management aspect, if my memory serves me well, over the last year coming to the summer, about 18% of people who have been appointed to the category have been from outside government. Here I am deleting, or not including in those figures, those we bring from Crown corporations or from the military, because we feel that although legally they are not part of our act, they are still seen by the outside world as being part of the government.

So 18% to the management category is an interesting number. The one area that we certainly are concerned about is to make sure that we are able to recruit the best brains from our universities and colleges. In 1985 we were able to bring on board more people, more graduates from universities and colleges at a number of 1,276. The previous year it was only 946.

In achieving that goal, we are also expanding quite dramatically the collaboration with universities to serve as an employer that receives co-op students. This has a lot of potential for future entries into the government, but also to permit young people to see whether this is an area where they would like to work. In 1985 our co-op students increased to 2,400 whereas in the previous year it was only at 797. And we hope to continue in that way.

We also want to review at this time all the recruitment that is taking place in the federal government. We serve as a central recruitment centre, but a number of departments also do their own recruitment directly, for example, the Department of Justice and the Department of External Affairs, where they have a captive population.

What we want to do is re-look at all the recruiting that is taking place and look at the results of that and see whether there is not room for improvement.

J'ai à l'esprit les remarques de mes commettants qui me disent que si nous voulons les plus hautes compétences au Canada . . . Je ne critique pas nos fonctionnaires actuels; je sais qu'il y en a beaucoup de compétents. Le fait est qu'il y a beaucoup de compétences au Canada, mais que la Fonction publique ne semble pas pouvoir les recruter. Serait-il concevable d'adopter une telle politique, ou bien serait-ce la catastrophe?

**Mme Labelle:** Madame la présidente, je tiens d'abord à remercier le député de ses observations au sujet de la qualité de la Fonction publique. J'estime aussi que nous sommes très fortunés d'avoir à notre service des fonctionnaires très compétents.

En ce qui a trait aux nominations de l'extérieur, nous nous préoccupons tous de ce problème de recrutement dans la Fonction publique, premièrement, pour nous donner du sang nouveau, des idées nouvelles, et, deuxièmement, pour s'assurer que dispositions des personnes les plus compétentes.

Au cours de l'année civile 1985, nous avons recruté 11,000 personnes de l'extérieur, soit 13.2 p. 100 du total. Dans la seule catégorie de gestion, pour laquelle les gens se demandent si ce n'est pas là la meilleure façon de rajeunir nos effectifs, jusqu'à l'été dernier, sauf erreur, je dirais que 18 p. 100 des personnes que nous avons recrutées depuis un an provenaient de l'extérieur. En l'occurrence, je fais abstraction des sociétés de la Couronne ou du personnel militaire, mais, même si ces effectifs ne relèvent pas de nous, ils font partie de l'administration, aux yeux des gens de l'extérieur.

Dans la catégorie de gestion, ce chiffre de 18 p. 100 est fort intéressant. Bien entendu, nous essayons de recruter les plus compétents des diplômés des universités et des collèges. En 1985, nous y avons recruté 1,276 personnes, par rapport à 946, l'année précédente.

Pour réaliser cet objectif, nous avons sensiblement accru les programmes de co-optation que nous réalisons de concert avec les universités. Cela nous permet d'accroître le potentiel de recrutement, tout en éveillant l'intérêt des jeunes pour la Fonction publique. En 1985, le nombre d'étudiants participant à ces programmes s'est établi à 2,400 contre 797 seulement l'année précédente. Nous espérons que les choses continueront ainsi.

Nous songeons aussi à examiner le recrutement tel qu'il se pratique au sein de l'administration fédérale. Quoique le recrutement relève de nous en général, il y a encore des ministères, comme la Justice et les Affaires extérieures, qui font eux-mêmes leur propre recrutement.

Une telle analyse générale du recrutement nous permettra de voir quelles sont les améliorations que nous pouvons y apporter.

[Text]

I do not know, Madam Chairman, whether this generally answers the member's question.

**Mr. Ravis:** Would the roof fall in if we opened the door completely?

**Ms Labelle:** The door is open now, but with the need to place people who have become vulnerable because of the work force reduction, we of course place those people first before opening the door to even other people within government.

**The Chairman:** Mr. Rompkey.

• 1055

**Mr. Rompkey:** I just had a follow-up on the education program. I wonder if you could give me some idea of its permanence. When did it start? Where is it now? Do you foresee it? There is some concern on the part of some universities that it is a year-to-year operation. Of course, that depends on planning. I think it has been very successful, but I just wondered how you see the pattern developing in the future.

**Ms Labelle:** Madam Chair, one of the reasons why it is becoming successful now is that the Treasury Board has made the decision to allow departments to receive co-op students without having to utilize their person-year complement to do that. This has made a tremendous difference. This only happened in the last few years, to my understanding. Therefore, universities and colleges are capable of seeing much more permanence in it because of that, since it is not linked to the person-year utilization of the department.

So I am hopeful that it will continue to be not only well received but will become very institutionalized.

**Mr. Rompkey:** Is it dependent on funding?

**Ms Labelle:** Yes.

**The Chairman:** I would like to interrupt you for a moment, because we are about to lose our quorum and I just need a routine motion passed. May we do that and then return to your questions?

This concerns printing. I need a motion that the order dated Thursday, October 16, 1986, relating to the printing of the committee's *Minutes of Proceedings and Evidence* be rescinded and that the committee print the number of copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence* established by the Board of Internal Economy.

**Mr. Redway:** I so move.

Motion agreed to

**The Chairman:** Thank you very much. Sorry, Mr. Rompkey.

**Mr. Rompkey:** I wonder if you could just address the financing of it, because that is an important factor of course, and that is year by year.

**Ms Labelle:** Madam Chair, I wonder if I could ask the Treasury Board to deal with this question, since it is very much in their purview.

**The Chairman:** Mr. Kingsley.

[Translation]

Madame la présidente, j'espère que cela répond à la question posée par le député.

**M. Ravis:** Serait-ce la catastrophe, si nous ouvrons nos portes complètement?

**Mme Labelle:** Nos portes sont déjà grandes ouvertes, mais vu la compression des effectifs il nous faut songer à caser certains fonctionnaires déjà en place avant de procéder au recrutement de l'extérieur.

**La présidente:** Monsieur Rompkey.

**M. Rompkey:** Ma question porte également sur le programme d'éducation. Pourriez-vous m'indiquer quel est son statut actuel? Quand a-t-il débuté? Où en est-il maintenant? Qu'avez-vous prévu? Certaines universités s'inquiètent du fait qu'on doive le renouveler tous les ans. Bien entendu, cela fait partie des plans. Ce programme a bien marché jusqu'ici, mais je me demande ce qui est prévu pour l'avenir.

**Mme Labelle:** Madame la présidente, l'une des raisons pour lesquelles le programme marche bien, c'est que le Conseil du Trésor autorise désormais les ministères à embaucher des étudiants en régime de co-option, sans utiliser leurs années-personnes. Voilà toute la différence. À ma connaissance, cette pratique ne remonte qu'à quelques années. Pour les universités et les collèges, le programme revêt donc un aspect permanent, parce qu'il n'est pas lié aux années-personnes accordées au ministère.

J'espère donc que le programme continuera à être bien accueilli mais aussi qu'il sera institutionnalisé.

**M. Rompkey:** Cela dépend des fonds?

**Mme Labelle:** Oui.

**La présidente:** Permettez-moi de vous interrompre un moment, car nous sommes sur le point de perdre notre quorum, alors que nous avons une simple motion à adopter. Nous pourrions ensuite revenir à la période des questions.

Cette motion porte sur l'impression. Il faut que quelqu'un propose une motion pour révoquer la décision en date du 16 octobre 1986 concernant l'impression des «comptes rendus et témoignages» et pour permettre au Comité de faire imprimer le nombre d'exemplaires que stipule le Bureau de régie interne.

**M. Redway:** Je propose la motion.

La motion est adoptée

**La présidente:** Merci bien. Désolé, monsieur Rompkey.

**M. Rompkey:** L'important, c'est le financement annuel de ce programme; pourriez-vous nous dire comment cela se fait?

**Mme Labelle:** Madame la présidente, puis-je demander au représentant du Conseil du Trésor de répondre à cette question, car cela relève de ce ministère.

**La présidente:** Monsieur Kingsley.

[Texte]

**Mr. Kingsley:** Madam Chair, I would have to come back with that. I do not have details about how it is financed at my fingertips.

**Mr. Rompkey:** Some of it, at any rate, is CEIC, and it is a year-by-year allocation. The financing of this particular program would affect how temporary or how permanent it might be. I think it is relevant to Mr. Ravis's question, as to how we open up. I think it is a good idea to draw people from the universities. Obviously, if it is to continue, other people have a part in that decision too, namely, the department involved and Treasury Board.

**Mr. Kingsley:** I would like to have the opportunity to come back and more specifically—not physically necessarily, but at least provide you with written information to that effect, sir.

**The Chairman:** Madam Labelle.

**Ms Labelle:** At this time, unless there were to be a change, it comes out of the non-salary budget of departments, and because of that it leaves departments with greater flexibility. Now, a number of student programs are indeed managed through Employment and Immigration, for instance, COSEP—the summer employment programs especially. But this one, to my understanding, is managed through departmental non-salary budget money.

**Mr. Roman:** I have just one short question, Madam Chair, dealing with the increase of student employment by government. Is that related more specifically to, let us say, changing technology and university students? In other words, is that technology moving directly into performing a specific function within a department because of the fact those specific talents are not available within the government work force at the present time?

**Ms Labelle:** It certainly is part of ensuring that our future work force is as much ready to function in our evolving world as possible. But it is also to ensure that our best brains coming out of these institutions can be attracted to the Public Service and serve their country in that way. The private sector is very active, large firms, in recruiting very early the top graduates from universities.

• 1100

So I am not suggesting that this is the only source of appointments for us, but it is one we want to make sure we tap sufficiently, and therefore our decision to relook at all our recruitment practices and results out of universities and colleges.

**Mr. Roman:** It almost sounds like a policy decision to hire more people from universities.

**Ms Labelle:** No, it is not. It is just, first, to see what we are doing, to take stock at this particular juncture, and from there on we will see whether there is any room for any new proposals. But at this time it is really to take stock.

**The Chairman:** Had you finished your questions, Mr. Ravis? Mr. Rompkey, did you have further questions? No?

[Traduction]

**M. Kingsley:** Madame la présidente, je dois trouver ce renseignement, car je n'ai pas le détail du financement devant moi.

**M. Rompkey:** Quoi qu'il en soit, la CEIC en finance une partie tous les ans. Ce sont les modalités de financement qui donnent à ce programme son caractère permanent. Ma question se rattache à celle de M. Ravis au sujet du recrutement de l'extérieur. C'est une excellente idée que de recruter dans les universités. De toute évidence, si l'on veut que cela continue, tous les ministères, de même que le Conseil du Trésor, doivent s'y intéresser.

**M. Kingsley:** J'aimerais avoir l'occasion de vous transmettre des renseignements là-dessus par écrit.

**La présidente:** Madame Labelle.

**Mme Labelle:** En ce moment, s'il n'y a pas de changement, ce programme est financé à même le budget non salarial des ministères, ce qui lui confère une plus grande souplesse. Il y a d'autres programmes pour les étudiants qui sont administrés effectivement par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, par exemple, le programme d'emplois d'été, le PEEAC. Mais pour l'autre programme, les fonds proviennent des budgets non salariaux des ministères.

**M. Roman:** J'ai une question très brève, madame la présidente, au sujet de l'embauche des étudiants par le gouvernement. Est-ce relié précisément à l'évolution de la technologie et au niveau des universités? Autrement dit, embauche-t-on des étudiants parce qu'il y a une certaine carence de compétences technologiques dans certains ministères?

**Mme Labelle:** Bien entendu, nous voulons nous assurer que les futurs fonctionnaires soient adaptés à la technologie nouvelle. Nous voulons aussi que les éléments les plus compétents de ces établissements fassent carrière dans la Fonction publique et puissent bien servir leur pays. Dans le secteur privé, les grosses entreprises recrutent très tôt les meilleurs diplômés universitaires.

Je ne veux pas dire qu'il s'agisse là de notre source unique du recrutement mais c'est une ressource à laquelle nous n'avons pas fait suffisamment appel. Nous devons donc repenser toutes nos procédures de recrutement dans les universités et les collèges.

**M. Roman:** On dirait que vous avez décidé de recruter davantage d'employés dans les universités.

**Mme Labelle:** Pas du tout. Il s'agit simplement de voir ce qui est disponible et de décider ensuite si de nouvelles propositions s'imposent. Pour l'instant, il s'agit simplement de voir ce qui est disponible.

**La présidente:** Vous n'avez plus de questions, monsieur Ravis? Monsieur Rompkey, aviez-vous d'autres questions? Non?



## [Text]

In response to a question, Mrs. Labelle, you had spoken of, as part of the monitoring, looking at a position perhaps six months after it had been filled to see if this had proved to be a good decision for all concerned. Are you also looking at the kind of people being lost as a result of the long delays? A 44-day delay in filling a post is of course reasonable, but, in cases where it takes 18 months to get the decision, obviously some good people will withdraw their applications. Is there concern about that, that you are losing good people in some cases?

**Ms Labelle:** I think the hazard is greater as we are looking at people from outside of government than it is from within government. Certainly it is an area of interest. One of the things we are doing now is looking at the extent to which we can evaluate staffing, since we have been concerned up to now with auditing staffing, and we have established within the Public Service Commission an evaluation function a year ago and have tasked that group to try to see to what extent that function can be evaluated. If so, then these are the sorts of questions that would come to the surface.

It is difficult to know how many people you lose because very often the length of the staffing process is not at the tail end of it; it is in the preparation leading to the announcement that a position is vacant, and I think I can pretty well generalize on that front.

**The Chairman:** Thank you. You have again demonstrated today the complexity from your point of view and the difficulty in reducing the time; but, from the point of view of the people we represent, while 44 days is a reasonable time to fill a job, 18 months just sounds insane. Since those are the taxpayers who are paying the salaries of everybody here, I hope that we will continue the effort to try to do things in a way that looks reasonable to them, which is aiming at that 44 days all across the board as much as possible rather than the 18 months.

One other question: I do not know if you have a figure, but, given the need to replace people who are being laid off, about how much overall new hiring is being done? You have given us an approximate figure for universities, but what about the entry level positions that do not require university education? Do you have a proportion?

**Ms Labelle:** I mentioned that in 1985 11,000 people, or 13.2% of all appointments, came from outside of government. If there was a specific breakdown that you wished, we could come back to you with it.

• 1105

**The Chairman:** The total figure, 13.2%, does that include all ranks?

**Ms Labelle:** Exactly. Yes.

**The Chairman:** Thank you.

One last question. The universities with co-op programs, whose students you are accepting, there would be the traditional ones, of course—Waterloo, Sherbrooke, Guelph. Do you

## [Translation]

En réponse à une question, madame Labelle, vous avez mentionné que, dans le cadre des procédures de surveillance, six mois après qu'un poste est comblé, vous faites le point pour voir si la décision était la meilleure pour les intéressés. Mais avez-vous pensé aux gens que l'on perd à cause des longs retards? Quarante-quatre jours pour combler un poste représente un délai raisonnable mais, quand cela prend 18 mois, il y a des candidats valables qui retirent leurs demandes. Cela vous préoccupe-t-il que l'on perde de bons candidats dans certains cas?

**Mme Labelle:** Je pense que les risques sont plus grands lorsqu'il s'agit de personnes de l'extérieur plutôt que de fonctionnaires. C'est une question qui nous intéresse, certes. Nous essayons d'établir dans quelle mesure la dotation peut faire l'objet d'une évaluation. Vu notre intérêt pour l'aspect de la vérification, nous avons créé à la Commission de la Fonction publique il y a un an un groupe d'étude qui a été chargé de la tâche. Et si ce groupe conclut que la dotation peut faire l'objet d'une évaluation, c'est là précisément le genre de questions à poser.

Il est difficile de voir combien de bons candidats nous échappent parce que les délais de dotation donnent une idée incomplète du problème, qui se pose surtout dans la période qui précède l'annonce d'un poste à combler.

**La présidente:** Merci. Une fois de plus, vous nous avez montrés aujourd'hui à quel point les choses sont complexes de votre point de vue, et les difficultés que vous avez à raccourcir les délais; par contre, du point de vue des gens que nous représentons, 44 jours pour combler un poste constituent peut-être un délai raisonnable, mais quand vous parlez de 18 mois, c'est de la folie pure et simple. Ces gens que nous représentons sont des contribuables, qui paient notre salaire à tous. J'espère donc que vous essayerez de raccourcir ces délais pour qu'ils leur paraissent raisonnables, autrement dit que cela ne prenne plus 18 mois, mais 44 jours maximum pour combler un poste.

J'ai encore une question. Lorsque vous mettez des gens à pied, il faut les remplacer. Pourriez-vous me dire combien de nouveaux employés vous recrutez? Vous nous avez donné un chiffre approximatif pour les diplômés de l'université, mais avez-vous des chiffres pour les autres postes qui n'exigent pas de diplôme universitaire?

**Mme Labelle:** Je vous ai dit qu'en 1985, nous avions recruté 11,000 personnes de l'extérieur, soit 13,2 p. 100 de tous nos candidats. Si vous voulez une ventilation plus précise, je pourrais vous la remettre une autre fois.

**La présidente:** Vous voulez dire 13,2 p. 100 du total, quel que soit le niveau?

**Mme Labelle:** Précisément.

**La présidente:** Je vous remercie.

Une dernière question. Vous recrutez dans les universités de type traditionnelle, bien sûr—Waterloo, Sherbrooke, Guelph. Mais il y a des universités qui ont des programmes de co-



*[Texte]*

have contracts with universities that are more newly into the co-op arrangement; and if so, could we have a list?

**Ms Labelle:** Madam Chair, we have now agreements with a number of Canadian universities. We also have had requests. As recently as a few weeks ago, we had a request from the University of Ottawa to be a new co-op venture with us. I would be pleased to table with this committee the list of those universities.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Dye, do you have any final comments?

**Mr. Dye:** No, thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** In that case, on behalf of the committee, may I thank the witnesses who were here this morning.

Sorry, my apologies. I have one request. Could we get from you, Ms Labelle, the number of people who are involved in human resource staffing in each federal department and Crown corporation; or would that be from Mr. Kingsley?

**Mr. Kingsley:** Numbers involved in staffing?

**The Chairman:** Yes, in human resources, or staffing generally, in each department and each Crown corporation. Would you be able to get that for this committee?

**Mr. Kingsley:** I will attempt to do it for departments, Madam Chair, but in terms of Crown corporations, we are not involved at all. Treasury Board's mandate does not extend in human resource management terms at all to Crown corporations.

**The Chairman:** I am aware of that, but I just wondered if the figures were around somewhere.

**Mr. Kingsley:** If they are readily available, I will certainly be happy to table them with you. And I will attempt to provide written answers to your previous question.

**The Chairman:** Thank you very much.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Traduction]*

option. Avez-vous des contrats d'embauche avec ces universités? Avez-vous la liste de ces universités?

**Mme Labelle:** Madame la présidente, nous avons des accords avec un certain nombre d'universités canadiennes. Nous avons aussi reçu des demandes. Il y a quelques semaines à peine, l'Université d'Ottawa nous a offert de participer à un nouveau programme de co-option. Je me ferai un plaisir de déposer la liste des universités qui ont signé des contrats.

**La présidente:** Merci. Monsieur Dye, un dernier commentaire?

**M. Dye:** Non, merci, madame la présidente.

**La présidente:** Je remercie donc tous nos témoins de ce matin au nom du Comité.

Mille excuses. J'ai une demande à vous faire. Madame Labelle, pourriez-vous nous dire combien de personnes s'occupent de la dotation en ressources humaines dans chaque ministère fédéral et dans chaque société de la Couronne? Je devrais peut-être adresser ma question à M. Kingsley.

**M. Kingsley:** Vous voulez savoir combien d'employés sont affectés à la dotation?

**La présidente:** Oui, aux ressources humaines, ou à la dotation en général, pour chaque ministère et pour chaque société de la Couronne. Pourriez-vous donner ces informations au Comité?

**M. Kingsley:** Madame la présidente, je ferai de mon mieux pour les ministères. Par contre, nous n'avons rien à faire avec les sociétés de la Couronne. Le mandat du Conseil du Trésor n'inclut pas l'administration des ressources humaines pour les sociétés de la Couronne.

**La présidente:** Je ne l'ignore pas. Tout ce que je voulais savoir, c'est si ces chiffres existent.

**M. Kingsley:** Ils existent, je me ferai un plaisir de vous les transmettre. Et j'essayerai de répondre par écrit à votre autre question.

**La présidente:** Je vous remercie.

La séance est levée.



## APPENDIX "PUBL-6"

Minister of Finance



Ministre des Finances

October 24, 1986

Ms. Aileen Nicholson, M.P.  
Chairman  
Public Accounts Committee  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Ms. Nicholson:

By this letter I am replying to the fourteenth Report of the Standing Committee on Public Accounts concerning the Scientific Research and Development Tax Credit (SRTC). The committee report makes a number of recommendations that I would like to respond to in turn.

The first recommendation is that the government avoid the use of prefunding of tax and tax expenditure programs. I fundamentally agree with this recommendation. One of my first acts as Minister of Finance was to put a moratorium on so-called "quick flips" under the SRTC program which, together with the prefunding concept, had led to considerable abuse. The replacement measure for the SRTC provides partial refunds of the investment tax credit to companies who are not in the position to make immediate use of the credit. It is not a prefunded program but rather one in which monies are only delivered to R&D performing companies after an appropriate audit by Revenue Canada.

Secondly, your Committee considered the consultation process surrounding the development and introduction of the SRTC. Your Committee recommends that, in future, Ministers of Finance table in Parliament documents outlining the results of consultation processes. You are concerned that the consultation process, in the case of the SRTC, was not sufficiently well-planned or comprehensive. I would point out that the consultation process surrounding the SRTC was one of the earliest efforts of the Department of Finance to open up the budget process and as such our consultation efforts have evolved considerably since that time and take into account a wide range of groups in the business and professional communities. As well, more use is now made of discussion papers followed by periods of consultation and by the presentation of

draft legislation for consideration by the tax, legal, financial and investment communities. I am reluctant to commit to publish the details of each and every consultation I hold, as such a commitment could well undermine the candour and willingness of those being consulted to offer their advice to me and to my officials. Nevertheless, I agree that some form of report on the general results of the total consultation process should be made and I am considering the appropriate means to do so.

Your Committee recommended that the Minister of Finance report to Parliament any changes in the interpretation of tax expenditure legislation. Your report indicates concern that details of the "quick flip" possibilities were not explicit until some time after the measure was first put forward for discussion. It is essential that information on tax measures be as complete as possible. From time to time, both I and my colleague, the Minister of National Revenue issue, in a variety of forms, information on specific tax measures. Technical notes to legislation presented to Parliament are a key innovation that we are continually improving. Press releases concerning changes in legislation, and ways and means motions and draft Regulations and legislation are issued to the public and to Parliament, in cases where it is intended that the legislation be altered. Changes in interpretations of tax legislation are indicated in information circulars, interpretation bulletins, and in press releases and other public statements. This practice will continue, and I am acting to ensure these are made on a timely basis.

Fourth, your Committee recommends that adequate controls be put in place in order to safeguard public funds in future tax expenditure programs. Partly this recommendation comes from a concern of the committee that there were not additional guidelines or requirements for defining, monitoring and prejudging what did or did not constitute bonafide research activities. As I indicated previously, the program that replaced the SRTC is based on post-payments of unused tax credits once the expenditures have been audited by Revenue Canada. The Income Tax Act and Regulations do define what constitutes R&D and further detailed guidelines have recently been issued. I would note, however, that use of the tax system to provide incentives does imply that taxpayers operate by self-assessment under the general guidelines and rules laid out in the Income Tax Act in contrast to other programs in which "hands-on", pre-approval by government officials is often more appropriately the procedure followed.

Lastly, your Committee has recommended that the Minister of Finance table an annual report on progress towards objectives and costs of every major tax expenditure program and develop a



mechanism to quickly alter tax expenditure programs where significant problems have been encountered. In a related recommendation your Committee indicates that the Department should develop a comprehensive program evaluation capability and ensure that all tax expenditure programs are subject to evaluation. I have moved to publish an account of tax expenditure measures and am examining the possibility of making such a publication on a regular basis. There is scope for increasing the amount of information in this account. The department is moving to increase the amount of formalized evaluation of tax measures including the establishment of a unit responsible for evaluating selected tax expenditure measures. In setting up this group the Department is taking account of OCG guidelines as they can be applied to tax measures and is considering resource implications. It will be necessary, however, to prioritize the use of scarce resources and focus on evaluations of specific tax expenditure measures since not all tax expenditure programs raise the same issues of effectiveness, accountability or control. Once this enhanced evaluation process has been in operation for some time it would then be appropriate to examine procedures for reporting progress towards achievement of objectives for those tax expenditure measures which have been evaluated, consistent with budgetary processes.

I am concerned, as was your Committee, that it is necessary to ensure that tax expenditure measures are changed quickly when significant problems are encountered. I also believe that it is important that any changes to tax expenditure measures be based on the fullest possible analysis of the need for the change, the implications of the change, and its effect, as well as the effectiveness of the change to ensure that the undesirable activity is curbed. Moreover, it is desirable that changes in tax expenditure programs are made in such a way as to ensure adequate grandfathering and transition and reduce uncertainty for those who are not the target of the change. Both the Department of Finance and Revenue Canada keep as up-to-date as possible on developments in the tax community. Requirements for special advance reporting by those using certain tax measures can assist in this process provided that the reporting burden on taxpayers is not onerous. For example, such requirements have been recently put in place in the case of flow through shares and the credit for high-cost exploration and investments in Cape Breton.

Recently, I have acted promptly to propose tax changes to Parliament in areas where problems have occurred. Examples include changes to prevent the use of partnerships to increase tax deductions in corporate reorganizations, to stop the use of trusts to flow income to investors free of tax, to end the avoidance of the rules on foreign property investment by pension funds and the so-called "carve out" transactions and to limit tax benefits in

which profitable oil and gas properties were temporarily sold to companies with unused tax loss deductions. These changes are in addition to other reductions of tax expenditures that have occurred such as cutbacks in tax shelters for yachts, and recreational vehicles and other property, and introduction of at-risk rules for limited partnerships. Of course, I have recently announced a comprehensive tax reform effort which will involve broadening tax bases by further curtailing or eliminating tax preferences coupled with lower tax rates.

I trust this indicates the government's position on these important measures.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Michael Wilson", written in a cursive style.

Michael H. Wilson

## APPENDICE "PUBL-6"



Minister of Finance

Ministre des Finances

Le 24 octobre 1986

Madame Aideen Nicholson, députée  
Présidente  
Comité des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

Je réponds par la présente au 14<sup>e</sup> rapport du Comité permanent des comptes publics sur le crédit d'impôt à la recherche et au développement scientifiques. Le rapport du Comité présente un certain nombre de recommandations auxquelles j'aimerais répondre les unes après les autres.

La première recommandation porte que le gouvernement évite de recourir au préfinancement pour ce qui est des programmes fiscaux et des programmes de dépenses fiscales. Je souscris fondamentalement à cette recommandation. L'une des premières mesures que j'ai prises à titre de ministre des Finances fut d'imposer un moratoire sur les transactions dites de «coup rapide» en vertu du crédit d'impôt à la recherche scientifique qui, avec la notion de préfinancement, avaient entraîné des abus considérables. La mesure de remplacement du crédit d'impôt à la recherche scientifique prévoit le remboursement partiel du crédit d'impôt à l'investissement aux compagnies qui ne sont pas en mesure de l'utiliser immédiatement. Il ne s'agit pas d'un programme préfinancé, mais plutôt d'un programme en vertu duquel des sommes ne sont accordées qu'à des compagnies qui réalisent de la R&D, après vérification appropriée de Revenu Canada.

Deuxièmement, votre Comité s'est penché sur le processus de consultation qui a entouré l'élaboration et l'établissement du crédit d'impôt à la recherche scientifique. Votre Comité recommande que, à l'avenir, les ministres des Finances déposent au Parlement des documents exposant les résultats des consultations. Vous vous préoccupez du fait que le processus de consultation, dans le cas du crédit d'impôt à la recherche scientifique, n'a pas été suffisamment bien planifié et qu'il n'était pas assez étendu. Je vous ferais remarquer que le processus de consultation qui a précédé l'application du crédit d'impôt à la recherche scientifique était l'un des premiers efforts du ministère des

Finances pour ouvrir le processus budgétaire et que nos efforts de consultation ont évolué considérablement depuis ce temps et qu'ils tiennent compte du point de vue d'une vaste gamme de groupes des milieux d'affaires et professionnels. De même, nous avons maintenant l'habitude de publier un plus grand nombre de documents d'étude et de tenir des périodes de consultation et de présenter un avant-projet de loi qui peut être examiné par les milieux de la fiscalité, du droit, de la finance et des investissements. J'hésite à m'engager à publier les détails de chaque consultation, car j'estime qu'un tel engagement pourrait bien miner la franchise et la volonté de ceux qui sont consultés à m'offrir leurs avis ainsi qu'à mes fonctionnaires. Néanmoins, je crois qu'il y a lieu de présenter une certaine forme de rapport sur les résultats généraux du processus de consultation et j'envisage les moyens appropriés de le faire.

Votre Comité a recommandé que le ministre des Finances fasse rapport au Parlement de tout changement prévu dans l'interprétation de la législation en matière de dépenses fiscales. Votre rapport indique certaines préoccupations du fait que les détails des possibilités de réalisation de transactions de «coup rapide» n'étaient explicites qu'un certain temps après que la mesure ait été présentée à la discussion. Il est essentiel que les renseignements sur les mesures fiscales soient aussi complets que possible. À l'occasion, moi et mon collègue, le ministre du Revenu national, publions, sous diverses formes, des renseignements sur des mesures fiscales précises. Les notes techniques qui accompagnent la législation présentée au Parlement constituent une innovation clé que nous continuons à améliorer. Des communiqués au sujet des modifications de la législation, et les avis de voies et moyens et les projets de règlement et de législation sont présentés au public et au Parlement dans les cas où nous avons l'intention de modifier la législation. Les changements d'interprétation de la législation fiscale sont indiqués dans les circulaires d'information, les bulletins d'interprétation, les communiqués et autres déclarations publiques. Cette pratique sera maintenue et je prends des mesures pour m'assurer que ces présentations sont faites à point nommé.

Quatrièmement, votre Comité recommande que des mécanismes efficaces de contrôle soient institués afin de sauvegarder les fonds publics affectés à des programmes de dépenses fiscales à l'avenir. Cette recommandation provient en partie de ce que le comité se préoccupe du fait qu'il n'y avait pas d'autres lignes directrices ou dispositions pour définir, contrôler et juger d'avance ce qui constituait ou non des activités de recherche véritables. Comme je l'ai déjà indiqué, le programme qui a remplacé le crédit d'impôt à la recherche scientifique est fondé sur l'octroi a posteriori des crédits d'impôt inutilisés une fois que les dépenses ont été vérifiées par Revenu Canada. La Loi et les Règlements de l'impôt sur le revenu définissent la R&D et d'autres lignes directrices détaillées ont été publiées récemment. Toutefois,



je vous préciserai que le recours au régime fiscal pour accorder des encouragements implique que les contribuables s'autocotisent en vertu de lignes directrices et de règles générales prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu contrairement à d'autres programmes où ce sont les fonctionnaires qui interviennent pour approuver d'avance les projets.

Enfin, votre Comité a recommandé que le ministre des Finances dépose un rapport annuel énonçant les objectifs et les coûts prévus de tout important programme de dépenses fiscales et qu'il mette au point un mécanisme par lequel il serait possible de modifier rapidement un programme de dépenses fiscales en difficulté. Dans une recommandation connexe, votre Comité indique que le ministère devrait se doter d'un système global d'évaluation des programmes et veiller à ce que tous les programmes de dépenses fiscales fassent l'objet d'une évaluation. J'ai pris des mesures pour publier un compte des dépenses fiscales et j'envisage la possibilité de présenter régulièrement une telle publication. Les renseignements figurant dans ce compte peuvent être encore améliorés. Le ministère prend des mesures pour accroître l'évaluation formelle des mesures fiscales, y compris la création d'un service responsable de l'évaluation de certaines mesures de dépenses fiscales. Dans le cadre de la création de ce groupe, le ministère tient compte des lignes directrices du BCG dans la mesure où elles s'appliquent aux mesures fiscales et il examine les répercussions sur les ressources. Toutefois, il faudra établir des priorités sur l'utilisation des maigres ressources et évaluer certaines dépenses fiscales étant donné que ce ne sont pas tous les programmes de dépenses fiscales qui soulèvent les mêmes questions d'efficacité, de responsabilité ou de contrôle. Une fois que ce programme amélioré d'évaluation sera en place depuis un certain temps, il serait ensuite approprié d'examiner les procédures visant à présenter les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs des mesures de dépenses fiscales qui ont été évaluées, conformément aux processus budgétaires.

Je suis conscient, tout comme votre comité, qu'il est nécessaire de s'assurer que les dépenses fiscales soient modifiées rapidement lorsque des problèmes importants surgissent. Je crois également qu'il est important que tout changement apporté à des mesures de dépenses fiscales soit fondé sur l'analyse la plus complète possible de la nécessité du changement, les répercussions du changement, et ses effets, ainsi que sur l'efficacité du changement afin de s'assurer qu'une telle activité peu souhaitable soit arrêtée. En outre, il est souhaitable que les changements apportés aux programmes de dépenses fiscales soient faits de manière à s'assurer un maintien et une transition adéquats et de réduire les incertitudes pour ceux qui ne sont pas touchés par le changement. Le ministère des Finances et Revenu Canada se tiennent au courant dans la mesure du possible de l'évolution dans les milieux de la fiscalité. La nécessité d'obtenir des renseignements spéciaux anticipés de ceux qui utilisent certaines

mesures fiscales peut contribuer à ce processus pourvu que le fardeau imposé aux contribuables ne soit pas onéreux. Par exemple, de telles exigences ont été imposées récemment dans le cas des actions accréditatives ou du crédit relatif à des travaux d'exploitation à prix de revient élevé et aux investissements dans la région du Cap Breton.

Récemment, j'ai agi rapidement afin de proposer des changements fiscaux au Parlement dans des secteurs où des problèmes étaient survenus. Par exemple, des changements ont été apportés afin d'empêcher le recours à des sociétés pour accroître les déductions fiscales lors de la réorganisation d'entreprises, pour mettre fin au recours à des fiducies afin de verser un revenu à des investisseurs en franchise d'impôt, pour mettre fin à l'évitement des règles sur les investissements étrangers effectués par des fonds de pension et les opérations relatives à des avoirs miniers restreints et pour limiter les avantages fiscaux lorsque des avoirs pétroliers et gaziers rentables étaient vendus temporairement à des compagnies qui disposaient de déductions fiscales inutilisées. Ces changements s'ajoutent à d'autres réductions des dépenses fiscales, par exemple l'élimination des abris fiscaux pour les yachts et les véhicules de plaisance et d'autres biens, et l'application de règles sur la fraction «à risques» des sommes investies dans des sociétés en commandite. Bien entendu, j'ai annoncé récemment que la réforme fiscale globale comportera l'élargissement des assiettes fiscales par le biais de la réduction ou de l'élimination des avantages fiscaux assortie d'une réduction des taux d'imposition.

J'espère que ces quelques renseignements précisent la position du gouvernement au sujet de ces importantes mesures et je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes meilleurs sentiments.

  
Michael H. Wilson















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, November 6, 1986

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

*From the Public Service Commission:*

Huguette Labelle, Chairman;

Trefflé Lacombe, Commissioner.

*From the Treasury Board Secretariat:*

J.-P. Kingsley, Deputy Secretary, Personnel Policy Branch;

T.M. Cottrell-Boyd, Assistant Secretary, Human Resources  
Division, Personnel Policy Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 6 novembre 1986

*Du Bureau du Vérificateur général:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada.

*De la Commission de la Fonction publique:*

Huguette Labelle, présidente;

Trefflé Lacombe, commissaire.

*Du Cabinet du Conseil du Trésor:*

J.-P. Kingsley, sous-secrétaire, Direction de la politique  
personnelle;

T.M. Cottrell-Boyd, secrétaire adjoint, Ressource humaine,  
Direction de la politique personnelle.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Tuesday, November 18, 1986

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le mardi 18 novembre 1986

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 3—Audit Notes, paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works and Report of the Auditor General of Canada of the fiscal year ended March 31, 1984—Chapter 13—Comprehensive Audit of the Department of Public Works (Follow-up to the Committee's Second Report)

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 3—Notes de vérification, paragraphes 3.21 à 3.41, ministère des Travaux publics et; Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984—Chapitre 13—vérification intégrée du ministère des Travaux publics (Suite au Deuxième rapport du Comité)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault

Stan J. Hovdebo

Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Alan Redway

Anthony Roman

William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 18, 1986

(7)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:34 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman.

*Acting Members present:* Don Boudria for William Rompkey and Gabriel Desjardins for Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* R.M. Dubois, Deputy Auditor General; Larry Ting, Principal, Audit Operations. *From the Department of Public Works:* R.J. Giroux, Deputy Minister; B.J. Veinot, Assistant Deputy Minister, Comptroller; M.W. Paul, Acting Assistant Deputy Minister, Architectural and Engineering Sciences; F.S. Currie, Special Advisor, Management Improvement Plan; J.M. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation; G. Wolfe, Regional Director General (Québec Région). *From the Treasury Board Secretariat:* G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 3—Audit Notes paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986 and resumed consideration of Chapter 13—Comprehensive Audit of the Department of Public Works for the fiscal year ended March 31, 1984.

The opening statement of R.J. Giroux was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 11:52 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 18 NOVEMBRE 1986

(7)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 34, sous la présidence de Aideen Nicholson, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Don Boudria remplace William Rompkey; Gabriel Desjardins remplace Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général: R.M. Dubois, sous-vérificateur général; Larry Ting, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Travaux publics:* R.J. Giroux, sous-ministre; B.J. Veinot, sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion; M.W. Paul, sous-ministre adjoint intérimaire, Services d'architecture et de génie; F.S. Currie, conseiller spécial, Plan de perfectionnement de la gestion; J.M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement; G. Wolfe, directeur général régional (région de Québec). *Du Cabinet du Conseil du Trésor:* G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude du Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986, au chapitre 3—Notes de vérification, paragraphes 3.21 à 3.41, ministère des Travaux publics ainsi que l'étude du Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984, chapitre 13—Vérification intégrée du ministère des Travaux publics.

La déclaration préliminaire de R.J. Giroux est tenue pour lue.

Les témoins répondent aux questions.

A 11 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, November 18, 1986

• 0935

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. The committee is commencing consideration of Chapter 3, the Audit Notes, paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works of the 1986 Auditor General's Report. In addition, the committee is following up on its second report of the first session which dealt with the comprehensive audit of the department. Our witnesses this morning, from the Office of the Auditor General of Canada, we have Mr. Dubois, Deputy Auditor General, from the Department of Public Works, Mr. Giroux, Deputy Minister, and from the Treasury Board Secretariat, Mr. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

The opening statements have been distributed and will be printed in the record but will not be read. It is assumed that members have already read them since they were in the briefing books.

**Statement by R.J. Giroux (Deputy Minister, Department of Public Works):** My senior officials and I are pleased to have this opportunity to appear before you to respond to any questions you may have in relation to paragraphs 3.21 to 3.36 and 3.37 to 3.41 of the Auditor General's Report for the fiscal year ended March 31, 1986. In addition, we would be pleased to provide an update on the status of our progress in response to the second report of the Public Accounts Committee.

I would like to review some of the changes that have been carried out at PWC since November 1985 when the former deputy minister was last before you. I believe these changes have had and will continue to have a beneficial impact on the management of the department in general, which will reduce the number of incidents such as those raised by the Auditor General. Many of these initiatives for improvement were included in the department's second progress report submitted in May 1986 or will be included in the third progress report.

As reported in paragraphs 15.109 and 15.110 of the Auditor General's 1986 report, his assessment of the department's response to previous recommendations is favourable. He found that the recommendations had received serious study, and a total of 64 action plans had been developed. He reported that 30 of the 64 action plans were fully complete. A number of action plans were behind schedule, but most of them were substantially in progress.

The Auditor General also commented that although essential elements of key management information systems had been introduced and the necessary infrastructure for revenue dependency was gradually being put in place, these information systems were neither fully operational nor satisfying user needs.

The department recognizes that problems exist with the management reporting modules (including the Work Planning

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 18 novembre 1986

**La présidente:** Je déclare la séance ouverte. Le Comité commence son examen du chapitre 3—Notes de vérification, paragraphe 3.21 à 3.41—ministère des Travaux publics du rapport du vérificateur général de 1986. En outre, le Comité poursuit l'examen du deuxième rapport de la première session concernant la vérification intégrée du ministère. Nous accueillons ce matin M. Dubois, sous-vérificateur général au Bureau du vérificateur général, M. Giroux, sous-ministre au ministère des Travaux publics, et M. Capello, sous-secrétaire à la direction de la politique administrative du Cabinet du Conseil du Trésor.

Les déclarations liminaires ont été distribuées et seront annexées au délibération de ce jour, mais ne seront pas lues. Les députés les ont sans doute déjà lues puisqu'elles figuraient dans la trousse d'information.

**Déclaration de R.J. Giroux (sous-ministre, ministère des Travaux publics):** Les hauts fonctionnaires du ministère et moi-même sommes heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant le Comité pour répondre à toutes questions qu'il pourrait avoir au sujet des paragraphes 3.21 à 3.36 et 3.37 à 3.41 du rapport du vérificateur général pour l'exercice clos le 31 mars 1986. De plus, nous serons heureux de faire le point sur les mesures prises en réponse au deuxième rapport du Comité des comptes publics.

J'aimerais passer en revue quelques-uns des changements qu'on a effectués aux Travaux publics depuis que mon prédécesseur a comparu devant le Comité en novembre 1985. J'estime que ces changements ont été et continueront d'être propices à la gestion globale du ministère et qu'ils réduiront le nombre de cas soulevés par le vérificateur général. Bon nombre de ces mesures ont fait l'objet du deuxième rapport d'étape que le ministère a présenté en mai 1986, ou doivent figurer dans le troisième rapport d'étape.

Ainsi que le vérificateur général le signale dans son rapport de 1986, aux paragraphes 15.109 et 15.110, le ministère s'est bien acquitté du suivi des recommandations formulées dans les rapports antérieurs. Il a constaté que les recommandations avaient fait l'objet d'un examen attentif et que le ministère avait élaboré, en tout, 64 plans d'action, dont 30 avaient été entièrement mis en oeuvre. Certains étaient en retard sur leur calendrier, mais la plupart étaient suffisamment avancés.

Le vérificateur général a aussi fait remarquer que même si on avait introduit certains éléments essentiels des principaux systèmes d'information de gestion et même si on mettait progressivement en place l'infrastructure nécessaire à l'autofinancement, ces systèmes d'information n'étaient pas encore pleinement en opération et ne satisfaisaient pas aux besoins des utilisateurs.

Le ministère reconnaît éprouver certains problèmes en ce qui a trait aux modules d'établissement de rapports de gestion



*[Texte]*

and Budgetary Control Module) of the Financial Management System. Much manual effort is still required to produce reports. Intensive efforts are being made by the department to address these concerns.

The more significant changes since PWC last appeared before this committee are as follows:

To clarify accountability within the department the organization of the department changed, effective April 1, 1986. Two service-oriented branches, that is, Realty and Architectural and Engineering Services, as well as an Accommodation Branch for the management of real property assets and appropriated programs were created. An ADM Comptroller position has also been instituted, having an expanded mandate essentially consistent with the Office of the Comptroller General's paper on responsibilities of a departmental comptroller.

To provide a sound basic framework for accommodation capital planning, the PWC long-term accommodation capital plan for the department has been developed and approved.

To provide appropriate information for management decision-making, a Facilities Inventory System, Time Recording Systems, and new Financial Management Systems are well under way.

A new executive team, including not only a new deputy minister but new assistant deputy ministers for the Accommodation and Comptroller's branches, has been put in place. As well, a new ADM for the Architectural and Engineering Services Branch is being recruited.

In December 1985, Cabinet announced decisions on the Ministerial Task Force on Program Review which, among other things, proposed a new approach to real property management. This new approach clarifies the roles and responsibilities of the Treasury Board, PWC and client departments. The new Bureau of Real Property Management (BRPM) was established to fulfil Treasury Board's role and BRPM has become the "single window" for PWC in dealing with Treasury Board.

In June 1986, the Ministerial Task Force endorsed the department's progression to revenue dependency in the Services Program for April 1, 1988. In addition to meeting this deadline, the department will be reporting to Treasury Board in the next few months on its proposal for charging all occupants for PWC accommodation.

An implementation plan of the new Federal Real Property Policy was developed, approved and implementation commenced in September, 1986.

You will appreciate that these changes occurred during a period of significant downsizing of the department, including

*[Traduction]*

(notamment le module de planification du travail et de contrôle budgétaire) qui font partie du système de gestion financière. Il faut encore effectuer de nombreux travaux à la main pour produire les rapports. Le ministère déploie des efforts considérables pour rectifier la situation.

Voici les principaux changements effectués depuis la dernière fois que le ministère a comparu devant le Comité:

L'organisation du ministère a été remaniée au 1<sup>er</sup> avril 1986 de façon à raffermir l'obligation de rendre compte. C'est ainsi qu'on a mis sur pied deux secteurs chargés de la prestation des services, c'est-à-dire l'immobilier et les services d'architecture et de génie, ainsi que le secteur du logement, qui veille à la gestion des biens immobiliers et des programmes financés par crédits. On a aussi créé un poste de sous-ministre adjoint/contrôleur, dont le rôle élargi est essentiellement conforme à celui qu'établissait le Bureau du contrôleur général dans le document traitant de la question.

Le ministère a établi et fait approuver un plan d'investissement à long terme pour son programme du logement, de manière à se doter d'une structure valable pour la planification des investissements dans ce domaine.

Le ministère est en bonne voie d'instituer les systèmes d'information nécessaires au processus décisionnel, à savoir le système du répertoire des installations, les systèmes de description du temps et un nouveau système de gestion financière.

Le ministère a mis sur pied une nouvelle équipe de direction, qui comprend non seulement un nouveau sous-ministre, mais aussi de nouveaux sous-ministres adjoints chargés du secteur de logement et du contrôleur. On est en voie, par ailleurs, de doter le poste de sous-ministre adjoint au service d'architecture et de génie.

Par suite des travaux du groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, le Cabinet a annoncé, en décembre 1985, certaines décisions, notamment en ce qui concerne la nouvelle conception de la gestion des biens immobiliers, qui clarifie le rôle et les responsabilités du Conseil du Trésor, des Travaux publics et des ministères clients. Le Bureau de gestion des biens immobiliers a été créé pour remplir le rôle du Conseil du Trésor en la matière et devient le seul point de contact du ministère dans ses rapports avec le Conseil du Trésor.

En juin 1986, le groupe de travail ministériel a appuyé la démarche du ministère à la suite de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 1988, du Régime d'autofinancement pour ce qui est du Programme des services. En plus de rencontrer ce calendrier, le ministère des Travaux publics doit présenter au Conseil du Trésor, au cours des prochains mois, un rapport concernant le projet d'imputation des frais de location à tous les occupants des locaux du ministère.

Le ministère a établi et fait approuver un plan de mise en oeuvre de la nouvelle politique fédérale de gestion des biens immobiliers et il en a amorcé l'application en septembre 1986.

Le Comité n'est pas sans savoir que ces changements sont survenus en période de compression des ressources du minis-

*[Text]*

the departure of many senior management personnel as a result of the voluntary retirement incentive program. Given this and the government's ongoing restraint program, as well as the complex and changing policy framework in which the department must operate, I am impressed with the results the department has achieved in the relatively short period of time we have been reporting to you on our progress.

To turn now to the specific comments included in paragraphs 3.21 to 3.36—"Non-compliance with Treasury Board Contracting Policy":

Departmental management acknowledges that the six incidents of non-compliance reported did occur. My senior officials and I will take steps to ensure compliance with Treasury Board policy and make every attempt to avoid future occurrences of non-compliance. I will put in place procedures to ensure that Treasury Board is made aware of potential problems in advance of the actual event occurring and thereby avoid retroactive notification and unauthorized cost overruns. Moreover, we will address these concerns with Treasury Board during negotiations of the memorandum of understanding under the Increased Ministerial Authority and Accountability initiatives.

Extenuating circumstances do exist in each case reported, explaining to a certain extent the reasons for non-compliance. These circumstances primarily include unforeseen site conditions and changes in client requirements related to design and/or completion dates. In order to minimize overall project costs, it was sometimes deemed necessary to initiate a change in the field which resulted in costs exceeding the specific departmental authority. I do not wish to dwell on these aspects but rather prefer to emphasize that corrective measures have been and are being undertaken.

With respect to paragraphs 3.37 to 3.41—"Non-productive rental payments in excess of \$7 million", the department agrees that non-productive rental payments were made.

As noted in the Auditor General's report, in the summer of 1985 there was disagreement between the department and the landlord over the interpretation of the agreement respecting the acceptance of the leased premises for occupancy. The Minister of the day commissioned an outside consultant to resolve the issue and, based on the findings, directed that full rental payments be commenced effective September 1, 1985.

Significant delays in nominating the interior design consultant combined with delays in designing, completing working drawings, obtaining approvals and fitting-up the space according to the client's special requirements contributed to this situation.

Turning now to progress on the second report of the committee, I am pleased to say that of the 16 specific recommendations you made last year, 14 have been fully actioned

*[Translation]*

tère. C'est ainsi que le programme d'incitation à la retraite anticipée a entraîné le départ d'un bon nombre de cadres supérieurs. Compte tenu de cette situation, du Programme de restriction du gouvernement et de la complexité et de l'évolution des décisions qu'il faut respecter, je suis très satisfait des résultats que le ministère a obtenus pendant la période relativement courte où il a dû rendre compte au Comité des progrès réalisés.

J'aimerais maintenant passer aux paragraphes 3.21 à 3.36, qui traitent de la non-observation de la politique du Conseil du Trésor sur l'adjudication des contrats.

La direction du ministère reconnaît que les six cas relevés se sont produits, mais les hauts fonctionnaires du ministère et moi-même entendons prendre les mesures voulues pour assurer le respect de la politique et pour éviter à l'avenir tout incident de ce genre. J'entends mettre en place un mécanisme qui permettra d'informer le Conseil du Trésor de tous les cas susceptibles de poser un problème, de manière à éviter de lui soumettre des demandes à effet rétroactif et de dépasser les coûts sans son autorisation. Ces questions seront par ailleurs traitées au moment où nous négocierons avec le Conseil du Trésor le protocole d'entente portant sur l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres.

Je tiens à signaler qu'il existe, dans chaque cas relevé, des circonstances atténuantes se rattachant surtout à l'état imprévu de l'emplacement et aux changements requis à la conception et au calendrier d'exécution, tenant compte des besoins des clients. Afin de réduire le coût global d'un projet, il a parfois été jugé nécessaire d'entreprendre sur place des travaux qui allaient au-delà des pouvoirs précis du ministère. Je ne veux pas m'étendre sur ces aspects de la question, mais je tiens plutôt à souligner que des mesures correctives ont été prises ou sont en voie de l'être.

En ce qui concerne les paragraphes 3.37 à 3.41 qui traitent du paiement non productif de loyers de plus de 7 millions de dollars pour l'édifice Louis Saint-Laurent, le ministère convient que des paiements non productifs de loyers ont été faits.

Tel qu'il est précisé dans le rapport du vérificateur général, il y a eu, à l'été 1985, un désaccord entre le ministère et le propriétaire au sujet de l'interprétation de la convention quant à l'acceptation des locaux loués aux fins d'occupation. Le ministre des Travaux publics à cette époque avait obtenu les services d'un expert-conseil de l'extérieur pour résoudre la question et, d'après les conclusions de ce dernier, avait demandé que les paiements locatifs au complet soient versés à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1985.

La situation était imputable à d'importants retards en ce qui concerne la nomination de l'expert-conseil chargé du *design* intérieur, ainsi qu'au chapitre de la conception et de l'achèvement des dessins d'exécution, de l'obtention des approbations et de l'aménagement des locaux en fonction des besoins particuliers du client.

En ce qui concerne les mesures prises à la suite du deuxième rapport du Comité, j'ai le plaisir d'annoncer que le ministère a donné suite à 14 des 16 recommandations que vous avez

[*Texte*]

and the remaining 2 are well in hand and scheduled for completion this fiscal year.

My officials and I assure you of our full co-operation in responding to your concerns.

**The Chairman:** Do any of the witnesses wish to make any additional remarks at this point before we begin the questioning?

**Mr. Raymond M. Dubois (Deputy Auditor General, Audit Operations, Auditor General's Office):** Thank you, no.

**The Chairman:** Before I recognize the first speaker, who is Mr. Hovdebo, I would like to point out that in the report we have received from the Department of Public Works there are no detailed replies to the case by case study which the Auditor General has raised in the audit notes and I think some of our members will have further questions about those.

Second, relating to both that and the follow-up from previous reports of this committee, we see again the ongoing problem of the Department of Public Works not conforming to Treasury Board guidelines. I hope that this issue will be addressed this morning because it is an ongoing problem, one that has been addressed by this committee before. I think I speak for all members when I say that we really do think it is important that there be a solution one way or the other.

If the Treasury Board guidelines are too rigid, have not been adapted, brought up to date, whatever the problem, then we would like to see that addressed. If the guidelines are reasonable, then I think they should be followed. But most of us feel it has to be one way or the other and that it has to be clarified very soon, perhaps in the framework of the recently issued paper on accountability. So with those opening remarks, I go to Mr. Hovdebo.

**Mr. Redway:** Madam Chairman, just before we get under way, I wonder if we could clarify through Mr. Giroux whether it is necessary to have a cast of thousands here this morning. It seemed to me as I came in the door that either I was entering a stockyard or going to a performance of the National Ballet with the numbers of people who are here.

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, I must admit I did err on maybe having too many people. If it is considered an error it is because I wished to have the people here who are most able to answer questions for the committee, provide any necessary details the committee would wish to have. I would also like to point out that it is not only representatives of the Department of Public Works, although I think we are in the majority, but we do have representatives from the Treasury Board, the Auditor General and the Office of the Comptroller General. My desire was to have as many people readily available to answer questions for the committee.

[*Traduction*]

formulées l'an dernier et qu'il a déjà pris des mesures dans le cas des deux autres recommandations, le tout devant être réglé au cours du présent exercice.

Le Comité peut compter sur notre entière collaboration pour donner suite à ces sujets de préoccupation.

**La présidente:** Les témoins voudraient-ils faire quelques observations complémentaires avant que nous ne passions aux questions?

**M. Raymond M. Dubois (sous-vérificateur général, direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général):** Non, madame la présidente.

**La présidente:** Avant de céder la parole à M. Hovdebo, j'aimerais faire valoir que le rapport que nous avons reçu du ministère des Travaux publics ne renferme aucune réponse détaillée à l'examen cas par cas dont a parlé le vérificateur général dans ses notes de vérification, et je crois que certains députés entendent vous poser des questions à ce sujet.

Ensuite, nous constatons une fois de plus, au vu de ces notes et de la suite donnée au rapport précédent du Comité, que le ministère des Travaux publics ne se conforme toujours pas aux principes directeurs du Conseil du Trésor. J'espère que nous en parlerons ce matin, car ce problème persiste bien que le Comité se soit attaqué à ce problème auparavant. J'estime qu'il est absolument essentiel, et je crois parler au nom de tous les députés, que cette question soit tranchée une fois pour toutes.

Si les lignes directrices du Conseil du Trésor sont trop strictes, si elles n'ont pas été adaptées à la situation, si elles n'ont pas été mises à jour, nous aimerions alors que l'on s'attaque à ce problème. Cependant, si ces principes directeurs sont raisonnables, je crois alors qu'ils devraient être respectés. Mais nous estimons tous ou presque que ces tergiversations devraient cesser, que la question devrait être tranchée très bientôt, peut-être en s'inspirant des recommandations figurant dans le rapport sur la responsabilité financière qui vient d'être rendu public. Cela dit, je cède la parole à M. Hovdebo.

**M. Redway:** Madame la présidente, auparavant, je me demande si M. Giroux pourrait nous dire s'il est vraiment nécessaire que cette cohorte de fonctionnaires soient présents ce matin. Lorsque je suis arrivé ce matin, j'ai eu l'impression que j'entrairais dans un parc à bestiaux ou que j'allais assister à une représentation du ballet national.

**M. Giroux:** Madame la présidente, je dois admettre que j'ai demandé sans doute à un trop grand nombre de fonctionnaires de m'accompagner aujourd'hui. Si je l'ai fait, c'est parce que je désirais avoir ici ceux qui pourraient répondre le mieux à vos questions, ceux qui pourraient vous donner tous les détails nécessaires. Permettez-moi également de faire valoir que ceux qui sont présents ne représentent pas uniquement le ministère des Travaux publics, bien que ce soit le cas de la majorité d'entre eux, je crois, mais que des fonctionnaires du Conseil du Trésor, du Bureau du vérificateur général et du Bureau du contrôleur général sont également présents. Je voulais que le plus grand nombre de personnes soient présentes pour répondre aux questions du Comité.



[Text]

**Mr. Redway:** I wonder if there is anybody working in the department.

**Mr. Boudria:** May I speak too? I am not sure whether—

**The Chairman:** A point of order, Mr. Boudria?

**Mr. Boudria:** Thank you, Madam Chairman. I am not sure if it was a point of order that was raised by my colleague but I think it needs to be responded to. We are dealing with very controversial issues and I know for one, as a Public Works interested person, as a critic for our party as it were, I would like to be able to have reasonable answers to the questions I will be asking, recognizing that there are really three different groups here.

• 0940

I know we enter committee rooms and we sometimes see a dozen officials with a given department, but now we have the officials of the House and the Auditor General, officials of Public Works, officials of Treasury Board, and probably other departments that, as clients of Public Works, lease some of these buildings as well. It is understandable that there would be a lot of people here. I, for one, criticized at a committee last week because a potential witness, who is a government employee, did not appear too eager to show up, and it would be difficult for me to argue the reverse here this morning.

**Mr. Redway:** It may be difficult for you, but not for me. Well, they are here, I guess, Madam Chairman.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you, Madam Chairman.

Before I ask some questions, there are a couple of points I would like to have on the record. I suppose they are questions in a sense.

I want to refer to the Public Works statement, the third paragraph on page 2. I am sure we will be back to this. It talks about the financial management system.

Now, back in 1985 the system was just being put in place. The reports we had on it at that time were glowing and were going to solve all the problems, but obviously they have not done so. Just how far has that financial management system been put in place, and is it working? Was it transferred from some place else and put into the department *holus bolus* and consequently did not fit? Why is it not working?

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, if you will allow me, I would like to ask Mr. Brian Veinot, the comptroller of the department, to answer that question. He is the one responsible for the implementation of the new financial management system.

[Translation]

**M. Redway:** Je me demande s'il reste des gens au ministère?

**M. Boudria:** Puis-je avoir la parole? Je ne suis pas certain que...

**La présidente:** Voulez-vous invoquer le Règlement, monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Merci, madame la présidente. Je ne suis pas sûr que l'on puisse considérer les propos tenus par mon collègue comme un rappel au Règlement, mais je ne peux pas laisser cela passer. Nous examinons des questions fort litigieuses et moi-même, qui m'intéresse énormément au ministère des Travaux publics, qui suis critique de mon parti, j'aimerais que l'on me donne des réponses sensées aux questions que je poserais, et je sais par ailleurs que trois ministères différents sont représentés ici aujourd'hui.

Je sais que parfois, en entrant dans des salles de comité, une douzaine de fonctionnaires d'un ministère donné sont présents, mais aujourd'hui sont représentés la Chambre, le Bureau du vérificateur général, le ministère des Travaux publics, le Conseil du Trésor et fort probablement des ministères clients de celui des Travaux publics et qui louent certains de ses édifices. Il est parfaitement compréhensible que ces gens-là soient ici aujourd'hui. Lors d'un comité la semaine dernière, je me suis permis d'adresser quelques critiques, car un témoin fonctionnaire ne semblait pas vouloir comparaître devant le Comité, et il me serait donc difficile de faire valoir le contraire ce matin.

**M. Redway:** Cela vous est peut-être difficile, monsieur Boudria, mais ce ne l'est pas pour moi. De toute façon, ils sont ici, et nous n'y pouvons plus rien, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci, madame la présidente.

Avant de vous poser quelques questions, j'aimerais faire deux observations. Je suppose qu'on peut les qualifier de questions.

Je voudrais me reporter au troisième paragraphe de la déclaration du ministère des Travaux publics, page 2. Je suis sûr que nous en reparlerons. Il y est question du système de gestion financière.

En 1985, on nous a dit que l'on procédait à la mise en place de ce système. À l'époque, on nous parlait de ce système en termes élogieux en nous disant qu'il allait régler tous les problèmes; manifestement, cela n'a pas été le cas. Où en est la mise en place de ce système de gestion financière et donne-t-il des résultats probants? Ce système a-t-il été conçu ailleurs et intégré en bloc au ministère si bien que l'on a constaté, par la suite qu'il n'était pas bon? Pourquoi ne fonctionne-t-il pas?

**M. Giroux:** Madame la présidente, si vous me le permettez, j'aimerais demander à M. Brian Veinot, contrôleur du ministère, de bien vouloir répondre à cette question. C'est lui qui est chargé de l'intégration du nouveau système de gestion financière.



## [Texte]

**Mr. B. J. Veinot** (Assistant Deputy Minister Comptroller, Department of Public Works): Madam Chairman, the financial management system, as it is referred to, is a very large system. We cannot just talk about the FMS as one system. There are many, many different modules to it.

The initial phase one of that system was implemented to meet the legal requirements of the department, as any other government department; to make sure our appropriations were not overspent; to make sure our reporting to the Public Accounts was accurate; to make sure our cash was under control at all times, because we have a significant revolving fund. That has been done and it is working.

Phase two consists of a number of other modules which relate to providing managers within the department proper information in order to manage. Those systems are in some cases in testing phase, in other cases in developmental phase. We will have the total FMS package, as it is called, up and running, but it is not something that you can just push a magic button and it happens.

As the deputy's statement referred to, we have a new organization in implementation. We have a new executive team. We have the implementation of the real property management report. And all of these things impact on systems. We have to develop the systems in a manner that will enable the department to have an operational financial system for a number of years, not only until the next change takes place, and that is exactly the way I am directing the implementation. I fully expect that some time from now, when all these things have happened, we will have a sound operational financial management system.

• 0945

**Mr. Hovdebo:** The feeling I get from reading this report, and from going back over the past reports, is that you are attempting to solve problems bureaucratically by putting in place more management structures. I thought the idea of the financial system was to simplify, to put it all in one place, rather than have layers of—what would you call it?—bureaucracy rules, regulations. That apparently has not happened.

**Mr. Veinot:** The financial management system does not design the organization. It responds to the organization. The decision to reorganize along a product-line basis resulted from problems that were identified in the buyer and seller role and the custodian, who was a custodian of properties and so on. The financial system must then respond to that organization in order to provide proper data. So I do not believe the system itself has anything to do with extra layers of management. The two things are done for independent purposes.

**Mr. Hovdebo:** I want to jump to another section here. Again, just to have something on record, we need a recommendation in our second report, 1985, that the long-term capital plan for the department be developed and put in place. You make a statement on page 3 that it is in place and has been approved. Is it working, or is it just initially in place? This is

## [Traduction]

**M. B. J. Veinot** (Sous-ministre adjoint, contrôle de gestion, ministère des Travaux publics): Madame la présidente, le système de gestion financière, comme on l'appelle, est très vaste. On ne peut pas en parler comme d'un système unique; il comporte de nombreux modules différents.

La première phase de ce système a été mise en place pour que le ministère, comme tout autre ministère, se conforme aux règlements établis, pour que nous ne dépassions pas les crédits qui nous ont été affectés, pour que nos comptes publics soient exacts et pour que nous n'ayons pas de problèmes de trésorerie, car notre fonds d'avances renouvelables est considérable. C'est ce qui a été fait et les résultats sont bons.

La deuxième phase a consisté à créer un certain nombre de modules qui permettent de donner aux gestionnaires du ministère tous les renseignements dont ils ont besoin pour administrer leurs services. Dans certains cas, ces systèmes sont toujours à l'essai, dans d'autres, leur application est en route. L'intégration de l'ensemble du système de gestion financière sera bientôt terminée, mais ce système est trop complexe pour que cela se fasse du jour au lendemain.

Comme l'a fait valoir le sous-ministre dans sa déclaration, nous avons restructuré le ministère et nommé une nouvelle équipe de direction. Nous devons mettre à exécution le rapport sur la gestion des biens immobiliers, et tous ces facteurs influent sur les systèmes. Nous devons les élaborer pour que le ministère jouisse d'un système de gestion financière opérationnel pendant un certain nombre d'années, et non pas jusqu'aux prochains changements, et c'est exactement la façon dont je gère la mise à exécution de ce projet. Je suis persuadé que dans quelque temps, lorsque tout sera fini, nous aurons un système de gestion financière opérationnel donnant les résultats voulus.

**M. Hovdebo:** Si je me rappelle bien les rapports passés et me reporte à ce rapport-ci, j'ai l'impression que vous essayez de résoudre des problèmes de façon bureaucratique, c'est-à-dire en créant d'autres structures administratives. Or je croyais que l'idée sous-jacente du système financier était de simplifier, de réunir en un seul endroit, plutôt que d'accumuler des règlements de toutes sortes. Il semble cependant que les choses ne se soient pas passées ainsi.

**M. Veinot:** Ce n'est pas le système de gestion financière qui conçoit l'organisation; il se contente de réagir à l'organisation. La décision de réorganiser en fonction d'une série de produits remonte à l'identification de problèmes décelés dans les fonctions d'acheteur, de vendeur et de gardien des propriétés etc. Le système financier doit répondre aux besoins de l'organisation pour lui fournir des données appropriées. Je ne crois donc pas que le système en soi ait quoi que ce soit à voir avec l'accumulation de structures administratives. Les deux choses correspondent à des objectifs différents.

**M. Hovdebo:** J'aimerais passer à une autre partie. Encore une fois, nous avons besoin de la recommandation de notre deuxième rapport, celui de 1985, qui soulignait la nécessité de concevoir et de mettre en place un projet d'immobilisation à long terme au ministère. Vous affirmez à la page 3 qu'il a été créé et approuvé. Est-il en fonction ou vient-il tout juste d'être

[Text]

the third report that I know of where we have made this recommendation, or at least suggested that something be done about it.

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, the long-term accommodation capital plan was approved, as I understand it, last spring, so it is now in the process of implementation. It is a first effort and it has to be, as part of the planning process and the MYOP process, to be reviewed on a yearly basis to obtain the necessary funding to put it in place. So it is there; it is moving along.

It was a first in terms of that kind of plan, which was put in place in the department last spring. Our next step, of course, is to proceed now with our long-term accommodation leasing plan, because both have to go together. We have been given some clear direction by the Treasury Board to maintain an appropriate percentage and proportion of Crown-owned and leasing space.

**Mr. Hovdebo:** The Auditor General has pointed to a number of incidents, non-compliance of cases, were the DPW did not meet the conditions stipulated by Treasury Board and other short comings. I wonder if the Auditor General's Office would give us an indication of how—are these samples of a larger problem? Or, are these specifics and maybe not too widespread?

**Mr. Dubois:** Madam Chairman, I have with me Mr. Larry Ting, who is the principal responsible for the audit of DPW. He tells me these are specific cases. With your permission I would like to ask Mr. Ting to add to that.

**Mr. Larry Ting (Principal, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada):** Madam Chair, those are specific cases that we discovered during our year-end attest audit. It is not on a sample basis. It is not an indication of a widespread problem.

**Mr. Hovdebo:** You have no indication that there are many more of these kinds of cases?

**Mr. Ting:** No, we have no indications that that is the case.

• 0950

**Mr. Hovdebo:** The Treasury Board requires that they shall approve anything before it is entered into, and I suppose that is one of the big factors here, the first one being the Prince Albert, Saskatchewan penitentiary. I do not mind you spending all that money in Prince Albert, but I want to know why it happened.

**Mr. Giroux:** I have with me Mr. Mac Paul, the acting ADM of engineering and architectural services, who is prepared to answer very specific questions on each of the cases identified in the Auditor General's report.

**Mr. Hovdebo:** You paid out \$1,211,000 without Treasury Board approval. The overrun was close to \$1.3 million. What are the review procedures which are in place which should have stopped this? Why did it happen?

[Translation]

mis en place? À ma connaissance, c'est le troisième rapport qui fait une telle recommandation ou tout au moins qui propose qu'on fasse quelque chose.

**M. Giroux:** Madame la présidente, à ma connaissance, le projet d'immobilisation à long terme a été approuvé le printemps dernier, il est donc sur le point d'être mis en oeuvre. Il s'agit de la première étape du processus de planification et du plan opérationnel pluriannuel, et il doit faire l'objet d'un réexamen annuel avant l'obtention des crédits nécessaires. Donc il existe, et il progresse.

Lorsqu'il a été mis en oeuvre par le ministère le printemps dernier, il constituait un précédent dans son genre. Bien entendu, la prochaine étape sera la réalisation de notre plan d'investissement du programme de logement à long terme, étant donné que les deux projets vont de pair. À cet égard, le Conseil du Trésor nous a clairement indiqué de conserver une proportion satisfaisante de terrain appartenant à la Couronne et de terrain de location.

**M. Hovdebo:** Le vérificateur général a souligné certains incidents et des cas où le ministère des travaux publics n'a pas respecté les directives du Conseil du Trésor ainsi que d'autres carences. J'aimerais donc savoir si le bureau du vérificateur général peut nous dire si ces exemples ne sont que les symptômes d'un problème beaucoup plus vaste? Ou, au contraire, s'il s'agit de problèmes plutôt circonscrits?

**M. Dubois:** Madame la présidente, je suis accompagnée par M. Larry Ting, qui est le principal fonctionnaire chargé de la vérification au ministère des Travaux publics. Or il me dit qu'il s'agit de cas isolés. Si vous permettez, j'aimerais lui demander de bien vouloir développer cela.

**M. Larry Ting (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, il s'agit de cas isolés que nous avons découverts lors de notre vérification de fin d'année. Il ne s'agit donc pas d'un échantillonnage ni du symptôme d'un mal plus répandu.

**M. Hovdebo:** Vous n'avez pas d'indices vous portant à croire qu'il y a beaucoup d'autres cas semblables?

**M. Ting:** Non, nous n'avons aucun indice de ce genre.

**M. Hovdebo:** Le Conseil du Trésor exige qu'on lui soumette tout pour approbation avant de signer un contrat, et je suppose que dans le cas du pénitencier de Prince-Albert en Saskatchewan, c'est un des facteurs primordiaux. Cela ne me dérange pas que vous dépensiez tout cet argent à Prince-Albert, mais j'aimerais savoir pourquoi les choses se sont passées ainsi.

**M. Giroux:** J'ai à mes côtés M. Mac Paul, sous-ministre adjoint intérimaire au service d'architecture et de génie, et il est disposé à répondre à des questions très précises sur chacun des cas figurant dans le rapport du vérificateur général.

**M. Hovdebo:** Vous avez dépensé 1,211,000 \$ sans l'autorisation du Conseil du Trésor. Les dépassements de coûts ont atteint 1.3 million de dollars. Quelle procédure de réexa-



[Texte]

**Mr. M.W. Paul** (Acting Assistant Deputy Minister, Architectural and Engineering Services, Department of Public Works): We now have processes, procedures, in place which we feel will not permit that to happen again.

**Mr. Hovdebo**: We have a hard time believing that because it has been happening for the last seven years that I have been here and for, I think, a hundred years before.

**Mr. Paul**: I think a part of the situation we should be aware of in Prince Albert is it was a penitentiary project for the Correctional Services of Canada. It was a project coming on at a time when they had a very heavy construction program across the country. We were responding to this in terms of providing the structures required for those facilities. They had very tight timeframes and in a lot of cases were being adjusted in terms of requirement as the project was under way.

In the case of the Cavan contract in Prince Albert, we had let the original contract with Treasury Board approval in November 1983. The client, Correctional Services, then required changes both in the requirements for the structure as well as a completion date. There was quite a problem to attempt to get space available in that unit advanced over the original schedule for the whole construction project.

When we were faced with that situation, the management in our region looked at all the possible alternatives of delivering that facility at that new date and meeting amendments in the requirements.

The decision was made that the most effective way to deliver that was to amend the contract we had already under way with Cavan. Considerable negotiations took place with the contractor. The client, Correctional Services, were a full part of this, and the outcome was the carrying out of this additional work.

There is no question that it was not acceptable to us that this process was used without getting the clearance of the Treasury Board for that extra work. It happened because of the urgency of the situation and the need to attempt to meet that date, and the decision was made at the regional level to carry out the work in that way.

**Mr. Hovdebo**: But you deliberately did not take it to Treasury Board.

**Mr. Paul**: Not deliberately, no. Part of the problem is that when they come in for these changes, changes in scope and schedule, a number of contractors are working on the site and the site is relatively congested. It is a case of your not knowing all the answers at the time the decision is made to take this route to meet that completion date. To go to the Treasury Board without having that complete package, in that particular case, was thought to be premature.

[Traduction]

men existante aurait pu empêcher cela, et pourquoi les choses se sont-elles passées ainsi?

**M. M.W. Paul** (sous-ministre adjoint, service d'architecture et de génie, ministère des Travaux publics): Nous disposons maintenant de mécanismes et de procédures qui, à notre avis, empêcheront que cela ne se reproduise.

**M. Hovdebo**: Cela paraît difficile à croire, car depuis les sept années que je suis ici, c'est ainsi que les choses se sont passées, comme d'ailleurs, je crois, pendant les cent ans précédents.

**M. Paul**: À mon avis, il importe de savoir que le projet de construction d'un pénitencier à Prince-Albert avait été conçu à l'intention des Services correctionnels du Canada. Il avait d'ailleurs été décidé à un moment où un programme de construction très intensif était en cours partout au pays. Nous fournissions donc les installations nécessaires correspondant à ces projets. En outre, les calendriers de travail étaient très serrés, et dans bon nombre de cas, ils étaient modifiés au fur et à mesure.

Dans le cas du contrat Cavan à Prince-Albert, nous avions accordé le premier contrat en novembre 1983, après autorisation du Conseil du Trésor. C'est alors que le client, c'est-à-dire les Services correctionnels, a exigé qu'on modifie à la fois les exigences en matière de bâtiment ainsi que la date d'échéance des travaux. Or il a été très difficile de mettre ces installations à la disposition du client avant la date originelle d'achèvement de tous les travaux.

Lorsque nous avons été mis devant une telle situation, les gestionnaires de notre région ont étudié toutes les solutions possibles afin de respecter les nouvelles dates d'échéance et de se conformer aux nouvelles exigences.

On est alors arrivé à la conclusion que le moyen le plus efficace était de modifier le contrat que nous avions signé avec Cavan. Nous avons donc tenu des négociations très intensives avec l'entrepreneur en construction. Le client, c'est-à-dire les Services correctionnels, a lui aussi participé pleinement à ces échanges, et le résultat de tout cela a été le travail supplémentaire que nous avons effectué.

Il ne fait aucun doute qu'à nos yeux, il n'était pas acceptable de procéder ainsi sans obtenir l'aval du Conseil du Trésor avant d'effectuer les travaux supplémentaires. Les choses se sont passées ainsi à cause de l'urgence de la situation et de la nécessité où nous étions de respecter la nouvelle échéance. La décision d'effectuer ce travail supplémentaire a donc été prise au niveau régional.

**M. Hovdebo**: Mais c'est volontairement que vous avez choisi de ne pas soumettre ce projet au Conseil du Trésor.

**M. Paul**: Non, ce n'a pas été délibéré. Le problème, lorsqu'il faut introduire des modifications au devis et au calendrier, c'est qu'un certain nombre d'entrepreneurs travaillent sur le site, qui est donc relativement congestionné. On ne connaît pas toutes les réponses au moment où l'on prend la décision de procéder de telle façon afin de respecter la nouvelle échéance. Nous étions d'avis qu'il était prématuré de nous adresser au

[Text]

**Mr. Hovdebo:** When you went ahead with it, did you have before Treasury Board the requirements for more money?

**Mr. Paul:** No, we did not.

**Mr. Hovdebo:** So you deliberately did not go to Treasury Board when you knew that you were going to need more money.

• 0955

**Mr. Paul:** No, we did not.

**Mr. Hovdebo:** So you deliberately did not go to Treasury Board when you knew you were going to need more money. It has to be deliberate. If you decided not to go, you decided not to go to Treasury Board with it.

**Mr. Paul:** Yes. The reason for it was that at that particular time, since this work was proceeding down that pipe very rapidly, all the details of what was required to report to the Treasury Board were not available.

**Mr. Hovdebo:** Would you not consider it more worth while to have inadequate information before Treasury Board than deliberately to spend money and not have Treasury Board know about it until later?

**Mr. Paul:** Today there is no question. That is the process, and that is what we would do today.

**The Chairman:** Mr. Giroux, do you wish to add something?

**Mr. Giroux:** Yes, Madam Chairman, on the question of more money, I would to point out that it is quite true that this particular contract had to be increased. However, this particular project came in well under total project approval cost; in other words, the money was there.

We must make a distinction between what we call project approval, which is for the total project taking place, and the particular contract we are talking about here, which of course, is for a specific sum. The contract—and we recognize it—was exceeded for the reasons Mr. Paul has indicated. But it was still within total project approval; in fact, the final project cost was considerably under the original project approval.

**Mr. Hovdebo:** That is the rationalization of staying outside of the controls that are supposed to be in place. What financial controls are in place to ensure that it will not happen again?

**Mr. Veinot:** Madam Chairman, financial controls are very easily outlined in documents. The implementation and policing of the controls are dependent upon everyone understanding and following them. The control in place relative to specific contracts of this nature is that, if the specific authority of Treasury Board for that contract is to be exceeded, then you must go back and ask for the additional authority in that contract before commitments are made to proceed any further.

[Translation]

Conseil du Trésor sans avoir les données complètes en l'occurrence.

**M. Hovdebo:** Lorsque vous avez décidé d'aller de l'avant, avez-vous demandé des crédits supplémentaires au Conseil du Trésor?

**M. Paul:** Non, nous ne l'avons pas fait.

**M. Hovdebo:** C'est donc de propos délibéré que vous ne vous êtes pas adressé au Conseil du Trésor même si vous saviez que vous alliez avoir besoin de crédits supplémentaires.

**M. Paul:** Non.

**M. Hovdebo:** Vous avez donc délibérément décidé de ne pas consulter le Conseil du trésor, alors que vous saviez déjà avoir besoin de plus d'argent. C'est une décision prise en connaissance de cause et tout à fait délibérément.

**M. Paul:** Oui. À ce moment-là, étant donné que les travaux avançaient rapidement, nous n'avions pas à notre disposition tous les détails dont nous aurions eu besoin pour présenter le dossier au Conseil du trésor. Voilà la raison.

**M. Hovdebo:** Mais n'aurait-il pas été tout de même plus important de contacter le Conseil du trésor, même avec des renseignements incomplets, plutôt que de dépenser cet argent et d'en avertir le Conseil du trésor ultérieurement?

**M. Paul:** Vu d'ici, cela ne fait aucun doute. C'est ainsi que les choses doivent se faire, et c'est également ainsi que nous procéderions aujourd'hui.

**La présidente:** Monsieur Giroux, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Giroux:** Oui, madame la présidente, sur cette question du dépassement du devis. Je voudrais faire remarquer que effectivement il a fallu augmenter le budget de ce contrat. Toutefois, il n'y a pas eu dépassement du devis total du projet, c'est-à-dire que l'argent était là.

Il faut distinguer entre ce que nous appelons l'approbation du projet, qui concerne l'ensemble du projet, et un contrat particulier comme celui-ci, pour lequel un devis précis est effectivement prévu. Dans ce cas-ci—nous le reconnaissons—le devis du contrat a été dépassé, et pour les raisons indiquées par M. Paul. Mais nous restions tout de même dans les limites du budget global du projet, dont la réalisation, d'ailleurs, a coûté beaucoup moins que la somme approuvée au départ.

**M. Hovdebo:** Voilà une façon de justifier le non-respect des contrôles qui auraient dû fonctionner. Quels sont ces contrôles financiers qui permettraient d'éviter que cela ne se reproduise?

**M. Veinot:** Madame la présidente, il est toujours facile de prévoir des contrôles financiers dans les textes. Mais le respect des directives, leur mise en oeuvre dépendent de la compréhension de chacun, de la volonté de s'y conformer. En l'occurrence, dans le cas de ces contrats, si la limite prévue par le Conseil du trésor doit être dépassée, il faut demander une rallonge au Conseil, avant de s'engager plus avant dans les travaux.



## [Texte]

**Mr. Hovdebo:** It is not any different, though.

**Mr. Veinot:** No, but that is theoretically the answer. In reality—

**Mr. Hovdebo:** But that is no different from what it was before you made these payments.

**Mr. Veinot:** No.

**Mr. Hovdebo:** What have you changed so we are assured that it will not happen again?

**Mr. Veinot:** Madam Chairman, what we have changed is the financial management system, the project accounting system that is a part of it, which will enable the people who are out there responsible for these jobs to get the information soon enough to let them realize that the contract is going to be exceeded and that Treasury Board approval is necessary. In other words, the timing has to be very critical. Otherwise, you are in the position of disbanding all the contractors on the site for two or three months and then bringing them back after approval is received, which is more costly to the government.

So the only answer has to be to get the information in time that allows for the necessary process to take place, and the project accounting system that is part of the financial management system will do that.

**Mr. Hovdebo:** In cases like that, should there be some emergency procedures in place that are different from the regular procedures?

**Mr. Veinot:** It is very difficult to say precisely. I think it is important to understand that we are in the process of working with the Bureau of Real Property Management, looking at what authorities the department should have under the increased ministerial authority. I think it is also important to understand that all the contract levels have virtually doubled for the department, except that they are not yet implemented because the Orders in Council that will do that have not come through at this point, but will be coming shortly.

• 1000

I think there is recognition in both those two initiatives, the doubling of the authority and the increased ministerial authority, that departments need more flexibility to operate effectively. That does not mean that in my role as Comptroller I will change anything. Within that flexibility there still must be controls, there must be reports, there must be check points, and we have those.

I guess I would also point out, as Mr. Ting said, that these are isolated examples and a number of them go back to 1985. I do not think we can operate in a 100% pure world. At the same time, that is what we are striving for relative to the number of initiatives we have taken. But those initiatives have not picked

## [Traduction]

**M. Hovdebo:** Je ne vois là rien de nouveau.

**M. Veinot:** Non, mais c'est la théorie. Dans la réalité...

**M. Hovdebo:** Je ne vois là rien de nouveau par rapport à ce qu'il y avait avant que vous ne fassiez les paiements.

**M. Veinot:** Non.

**M. Hovdebo:** Quelle modification avez-vous faite, qui nous permette d'être sûrs que ce genre de chose ne se reproduira pas?

**M. Veinot:** Madame la présidente, ce que nous avons changé, c'est le système de gestion financière, et le système de comptabilité de projet qui en fait partie, afin que ceux qui sont directement engagés et dont dépend le sort des ouvriers, puissent obtenir l'information à temps et réaliser éventuellement que le devis de tel ou tel contrat va être dépassé et qu'il va falloir faire une demande auprès du Conseil du trésor. Bref, c'est une question de bonne coordination et de calendrier. Sinon, les entrepreneurs du chantier vont se retrouver deux ou trois mois sans travail, et il faudra ensuite les faire revenir après que l'approbation aura été donnée, ce qui au total coûtera plus cher à l'État.

La seule réponse à ceci, c'est qu'il faut transmettre l'information à temps, afin que la procédure de demande puisse être engagée, et c'est ce que devrait précisément permettre notre nouveau système de gestion financière, et en l'occurrence notre nouveau système de comptabilité de projets.

**M. Hovdebo:** Ne devrait-on pas disposer, pour des cas comme celui-là, de procédures d'urgence qui diffèrent des procédures habituelles?

**M. Veinot:** Il est difficile de répondre de façon précise à la question. Mais n'oubliez pas que nous sommes en train de discuter avec le Service de la gestion immobilière, afin de savoir exactement quels devraient être les pouvoirs du ministère, puisque ces responsabilités ont été élargies. Il est également important de comprendre que pour tous les contrats le pouvoir de dépense du ministère a virtuellement doublé, si ce n'est que pour le moment rien ne peut être encore véritablement fait puisque nous attendons toujours des décrets, qui ne sauraient tarder.

Voilà donc deux décisions, la multiplication par deux du pouvoir de dépense, d'un côté, et l'élargissement global des responsabilités du ministère, de l'autre, montrant que l'on reconnaît la nécessité d'accorder une plus grande marge de manoeuvre aux ministères. Cela ne change en fait rien à mon travail de contrôleur. En dépit de l'augmentation de cette marge de manoeuvre, il faut tout de même qu'il y ait des contrôles, des rapports, des méthodes de vérification, et nous les avons.

J'aimerais également faire remarquer, comme la dit M. Ting, que ce sont ici des exemples isolés, dont certains remontent à 1985. La perfection n'est évidemment pas de ce monde, et en même temps, c'est tout de même ce à quoi nous essayons de tendre, voilà pourquoi nous avons pris un certain

[Text]

up these kinds of things because most of them are last year's and a lot of the initiatives were only taken in this current year.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hovdebo. Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** Thank you, Madam Chairman. I will start off on a positive note by complimenting Mr. Mac Paul, who did some work on a problem that I had and resolved it. I am very grateful for that.

But I have to say, Madam Chairman, that generally speaking the feedback that I get from people in the construction industry—this is dealing with Public Works in western Canada, in Saskatoon in particular, and just looking around at some of the experiences and I guess the fact that Public Works has had no less than about six meetings with us in the last couple of years—suggests to me that there are some serious problems in the department.

I am not trying to spread gloom and doom, but with the kind of professional expertise that the department has—and I have met many of the architects and engineers and so on—I fail to understand why there seems to be this awkward, cumbersome kind of decision-making. The whole process just seems to be, rather than operating smoothly, bumping and grinding all the time with just a constant barrage of disputes going on.

I guess my question is first of all to the deputy minister. I understand you are new, that you have just arrived recently. What sort of things do you see happening in the department, seeing that you are the new man at the helm?

**Mr. Giroux:** First of all, I tend to agree with you that there is a cumbersome approval process in the department. It is a fact of life in the sense that you have to be sure that you have the necessary authorities. You have to do a number of things.

I am quite intent, with my colleagues, in streamlining that process as much as possible. I have already heard from the industry on the outside. They have made representations to me as well as to the Minister that there are a number of areas where we do impose quite a lot of documentation requirements, we impose decisions that, when they relate to the private sector with their dealings, make us look very heavy in those areas. I fully intend, in co-operation with the Treasury Board—and Madam Chairman raised the question of the increased managerial/ministerial accountability previously—to take a look at the contract regulations to start with, to see whether they can be streamlined, improved, to make it easier.

Second—and already some progress has been made in this area—I intend to look at the delegations of authorities to the department from Treasury Board to try to provide more authority within the department itself, because the process of preparing a Treasury Board submission and putting it in the system is a time consuming process. We all recognize that.

[Translation]

nombre de mesures. Comme celles-ci ne datent que de cette année, elles n'ont pas pu empêcher certains de ces contretemps, dont la plupart remontent à l'an dernier.

**La présidente:** Merci, monsieur Hovdebo. Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Merci, madame la présidente. Je vais commencer sur une note positive en félicitant M. Mac Paul, qui a réfléchi à un problème que je lui avais soumis, et qui a pu trouver une solution. Je vous en remercie.

Je dois malheureusement dire maintenant, madame la présidente, que d'après ce que m'ont dit certains entrepreneurs du bâtiment—qui ont des rapports avec les travaux publics dans l'ouest du Canada, à Saskatoon notamment—et d'après ce que je vois autour de moi, et notamment le fait que nous avons rencontré les représentants du ministère des Travaux publics pas moins de six fois depuis deux ans, j'ai l'impression que le ministère connaît un certain nombre de difficultés graves.

Je ne veux pas me montrer pessimiste à tout prix, mais lorsque je réfléchis aux compétences qui sont concentrées au sein du ministère—et j'ai rencontré de nombreux architectes et ingénieurs qui y travaillent—j'ai du mal à comprendre pourquoi le processus de décision continue à être si bizarre et si complexe. Au lieu d'une machine qui tourne rond, on a l'impression que tout ne cesse sans arrêt de se gripper en raison notamment de querelles permanentes qui font obstacle à tout progrès.

Ma question s'adresse tout d'abord au sous-ministre. Je sais que vous venez de prendre en charge vos nouvelles fonctions, j'aimerais savoir ce qu'il faudrait d'après vous changer au ministère, puisque c'est vous maintenant qui êtes à la barre?

**M. Giroux:** Tout d'abord, j'aurais tendance à vous donner raison, effectivement la procédure d'approbation au sein du ministère est trop compliquée. Cela résulte évidemment de la nature des choses, à savoir que vous avez besoin de toute une série d'approbations, avant de vous engager.

Je suis d'accord, avec mes collègues, pour essayer d'harmoniser autant que faire se peut, l'ensemble de ce processus. J'ai, moi aussi, entendu les commentaires des industriels, ils sont venus m'en parler, ainsi d'ailleurs qu'au ministre, et se sont plaints de toutes ces lourdeurs et lenteurs de l'administration, de toute cette paperasserie qui est exigée, et qui, étant donné la façon dont on travaille dans le secteur privé, paraît souvent excessive. Je suis tout à fait d'accord—et vous avez soulevé la question, madame la présidente, d'un élargissement de la responsabilité de gestion au sein du ministère—pour, en collaboration avec le Conseil du Trésor, améliorer, et si possible alléger la réglementation des contrats.

Deuxièmement—et dans ce domaine on a déjà avancé—j'ai l'intention de me pencher sur cette question de la délégation de pouvoirs du Conseil du Trésor au ministère, afin que le ministère ait des pouvoirs accrus, toutes ces procédures de préparation des dossiers et de demandes d'approbation auprès du Conseil du Trésor étant extrêmement lourdes. Nous le savons tous.

## [Texte]

Third, we have to clean up, as we say, our own act internally also. We have to take a look at our own approvals process, at how we manage our operations. And I think the most important thing that is on my mind at this moment, that we are looking at as a result of the observations that have been made in the Auditor General's report, is our need for a good early warning system. Essentially that is about the best character I can put to it. And that early warning system is extremely dependent on a good information base.

• 1005

That information base is very contingent on our systems development, which we recognize is lagging at the moment. The systems are in the process of moving, but they are not there. Until we have those in place and have information that is reliable coming to us, we are going to be in these kinds of difficulties, with all the best intentions.

Mr. Paul did not indicate it, but we have issued instructions to the field. We have improved our training programs to make sure these things do not happen. We have made sure in the original specifications we attempted to anticipate these kinds of things. These are all measures that are in place. But it seems to me that overall it is management being able to react to situations where you know you are going to be running into a problem and ensuring that you get the necessary authorities quickly in order not to be caught in these kinds of situations.

**Mr. Ravis:** The fact that we have dealt with this department so many times . . . I see it as a very serious matter. I know things are being corrected. But I am almost afraid we are going to be sitting here a year from now and discussing some of these same issues again.

I do not say this in a derogatory manner to the new deputy minister. I am sure he wants to change a lot of things.

Maybe the best thing that could happen is a system of sabbaticals for some of your senior people to go out into the private sector—not that it is perfect. But I have been involved in the construction industry myself, and I will tell you, extras in the private sector are the kiss of death. You try to avoid them. You start off with a project, and it is going to be \$1 million or whatever the number is, and you strive to achieve that.

I see too many examples like this museum in Ottawa here. The taxpayers of Canada should come here and revolt at times when they see a mess like that. I think there should be some appreciation of people who work for the Public Service to go into the private sector and see how things are done. I do not know if we mistrust the private sector too much, or, as some people have told me, we have too many gold-plated projects. Our specifications tend to be so damn high that they look at these things and say, we just built an identical building, but look at the specifications of the federal government. It is no wonder they are paying so many more dollars per square foot.

## [Traduction]

Troisièmement, il va falloir—comme on dit—balayer devant notre porte. C'est-à-dire que nous devrions revoir nos propres procédures d'approbation et nos propres méthodes de gestion. La chose la plus importante qui me vient en ce moment à l'esprit, et qui découle d'ailleurs de certaines observations contenues dans le rapport du vérificateur général, concerne la nécessité de disposer d'un système d'alarme. C'est la formule qui me semble le mieux caractériser ce dont je veux parler. Ce système d'alarme ne pourra fonctionner que si au départ l'information est bonne.

Cette information dépend de la mise en place de nos systèmes; effectivement nous reconnaissons qu'il y a en ce moment un certain retard. Nous sommes en train de mettre ces systèmes en place, mais ils n'y sont pas encore. D'ici-là, tant que nous n'aurons pas toute cette information fiable à notre disposition, nous rencontrerons encore ce genre de difficulté, en dépit de tous nos efforts.

M. Paul ne l'a pas dit, mais nous avons émis un certain nombre de directives à l'usage des régions. Nous avons également revu nos programmes de formation afin que ce genre d'incident ne se reproduise plus. Nous veillons également à ce que les cahiers des charges et les devis nous permettent de prévenir ce genre de chose. Voilà donc un ensemble de mesures qui sont déjà en place. Mais de façon générale, il me semble important que la direction puisse réagir rapidement, afin de savoir à temps qu'un problème va surgir et donc s'assurer à temps du pouvoir de dépense, pour ne pas être coincé.

**M. Ravis:** C'est quelque chose dont nous avons si souvent discuté avec le ministère . . . c'est vraiment un problème très grave. Je sais que l'on essaie d'y remédier, mais je crains que nous ne soyons encore dans un an en train d'en rediscuter de la même façon.

Je ne le dis pas pour jeter le discrédit sur le nouveau sous-ministre, je suis convaincu qu'il veut que cela change.

La meilleure des choses serait peut-être que certaines personnes des échelons supérieurs de votre ministère aillent passer une année sabbatique dans le secteur privé; même s'il n'est pas parfait non plus. J'ai eu affaire aux bâtiments moi-même, et je peux vous dire que dans le secteur privé, tout ce qui s'écarte du devis d'origine coûte très cher. Vous cherchez absolument à l'éviter. Lorsque vous commencez avec un projet qui doit se monter à un million de dollars, vous essayez à tout prix de vous y tenir.

L'exemple du musée d'Ottawa n'en est qu'un parmi d'autres. Devant une telle gabegie, les contribuables canadiens devraient de temps en temps venir ici et protester vigoureusement. Je pense qu'il pourrait être bénéfique pour certains fonctionnaires d'aller voir un petit peu ce qui se fait dans le secteur privé. Peut-être ne lui faisons-nous pas assez confiance, à moins que tout simplement, comme on me l'a parfois dit, nous ayons trop souvent la folie des grandeurs. Nos exigences en matière de construction sont telles que nous finissons par payer infiniment plus au mètre carré pour des bâtiments finalement identiques.



[Text]

I would be interested in your response specifically to specifications.

**Mr. Giroux:** First of all I would like to point out that it is extremely important, as I have indicated previously . . . to me a very important number is the total project cost; and that is what you need to compare with the private sector. What we are dealing with here is very much like contract overruns. But they are within the total project cost; and it is because we obtained a specific authority for a particular contract, which, of course, for a number of reasons was overrun.

About the specifications, the Department of Public Works in its new role, which is becoming clearer right now, is operating for clients. It is reacting to clients. It is developing specifications which meet the needs of its clients. We are in that particular mode; and what we do is we try to give the best value to that client. If the client happens to be the Canadian Correctional Service and it wants a penitentiary with specific areas to be done, we develop the specifications and we try to get the best value for the money.

It would not be appropriate for me to pass judgment on the types of buildings being built by the other government departments at this time. Our new role—and I think this committee was very much instrumental in clarifying the accountabilities of this department—is to react to requirements of our clients and to provide them the best value for money.

**Mr. Ravis:** Last year when Public Works was before us the issue of reduction in person-years was discussed. What was the person-year reduction? How many lay-offs resulted? Specifically, were there some savings as a result of the contracting out?

**Mr. Giroux:** Last year was a very heavy year in the person-years of the department. There was a decrease of 549 person-years. A very large number of these were for cleaners in old post office buildings all across the country. With respect to these cleaners, we were able to develop an approach, with the support of Treasury Board, to offer them a separation agreement that provided them with a lump sum payment upon separation. It is nothing to compensate for not having a job, I recognize that, but it made the process of separation much easier.

• 1010

With respect to the other employees, I am told we were very successful in placing virtually all these employees. If lay-offs took place—a few took place here and there—very often it was at the request of the employees themselves who were not prepared to move, were not prepared to relocate, who felt they had an opportunity in the private sector and technically accepted lay-off status in the government. But the department made every effort to try to place these employees.

I should add, Madam Chairman, that this fiscal year the department is further reducing its person-years by 88, and will do so also next fiscal year by the same amount. So over a period of three years it will be over 700 person-years.

[Translation]

Est-ce que vous pourriez me parler précisément de ces exigences énormes qu'impose le ministère.

**M. Giroux:** Je voudrais tout d'abord dire comme je l'ai déjà indiqué . . . ce qui est important pour moi, c'est le coût global du projet; lorsque l'on fait des comparaisons avec le secteur privé, c'est ce qu'il faut comparer. C'est un petit peu comme cette affaire de dépassement de devis pour un contrat faisant partie de l'ensemble d'un projet. En l'occurrence, le premier devis du contrat en question avait été dépassé.

Venons-en maintenant à ce que demande le ministère des Travaux publics lorsqu'il fait faire des travaux. Dans son nouveau rôle le ministère agit au nom de son client. C'est-à-dire qu'il prend note des desiderata et des besoins du client en question, que nous essayons ensuite de satisfaire le mieux possible. Si le client se trouve être les Services correctionnels du Canada, et qu'ils ont besoin d'une prison avec certains aménagements spéciaux, nous concevons les plans en fonction de cela et nous essayons d'obtenir le meilleur marché possible.

Je ne pense pas qu'il m'appartienne en ce moment de porter des jugements sur certains édifices, dont la construction est sous la responsabilité de notre ministère. Notre nouveau rôle—et je crois que le Comité a beaucoup fait pour clarifier les responsabilités de notre ministère—est de prendre nos décisions en fonction des besoins des clients et d'obtenir pour eux le meilleur marché possible.

**M. Ravis:** Lorsque le ministère a comparu l'an dernier, on a parlé de réduction d'années-personnes. Quelle a été cette réduction? Combien de licenciements y a-t-il eus? Plus particulièrement, le fait de sous-traiter a-t-il permis des économies?

**M. Giroux:** L'année dernière a été une année cruciale en matière de réduction du chiffre des années-personnes, puisque celui-ci a diminué de 549. Il s'agit en grande partie des préposés au nettoyage dans les anciens bureaux de postes du Canada. Nous avons mis au point à leur intention, avec l'aide du Conseil du Trésor, une entente de cessation de fonctions en vertu de laquelle ils toucheront une indemnité globale. Cela ne remplace pas l'emploi qu'ils ont perdu, bien sûr, mais cela facilite néanmoins les choses.

Quant aux autres employés, on me dit qu'on a réussi à les caser pratiquement tous. Il y a eu quelques mises à pied ici et là, mais dans la plupart des cas c'était à la demande des intéressés, qui n'étaient pas disposés à déménager et à s'installer ailleurs, qui préféraient tenter leur chance dans le secteur privé et qui ont donc accepté que le gouvernement les mette officiellement à pied. Mais le ministère a fait néanmoins tout son possible pour leur trouver un autre emploi.

J'ajouterai, madame la présidente, que cette année le ministère diminue son budget de 88 autres années-personnes, et qu'une réduction similaire est envisagée pour l'année suivante. Ceci représenterait une baisse de 700 années-personnes pour la période de trois ans.



*[Texte]*

**Mr. Ravis:** Madam Chairman, the last part of my question was on savings by contracting out. Do you have any idea what we are achieving to that end?

**Mr. Giroux:** I do not have a detailed number, but I would be very pleased to provide that to the committee. Oh, I am sorry, Madam Chairman, I do have it. The savings as a result of contracting out has been estimated at \$4.2 million.

**The Chairman:** For the last fiscal year?

**Mr. Giroux:** Yes. And this is an annual reduction, as you know, Madam Chairman, that should take place. Of course these contracts when renegotiated sometimes have increases. It would be the case in the Public Service, because there are increases in salaries and so forth.

**The Chairman:** The further reduction in person-years that you are contemplating, is the plan to do that by attrition?

**Mr. Giroux:** Yes, Madam Chairman. The number of 88 in this fiscal year and next fiscal year are not heavy in terms of the total departmental population. Our intention is to do this by a number of adjustments, by not undertaking staffing actions, by allowing attrition to take place.

**Mr. Ravis:** I just want to say, Madam Chairman, and I say this sincerely, that I hope many of these problems will not come back to haunt you or us. I think it is serious enough. I mean, we are talking about hundreds of millions, or I guess we are into the billions when we talk about the amount of money Public Works spends in a year. And I am not suggesting that it is all wasted or mismanaged. But because it is so large, and because it touches so many people across Canada and so many departments, I think it is time for some very, very serious changes, investigations that should go on. I hope, Mr. Deputy Minister, that you can meet some of these challenges in the coming months. Hopefully some of these changes can be made very quickly. Personally, and I think Canadians in general, I do not have a great image of Public Works at the moment. It is not your fault; I guess the system has developed over the years.

**Mr. Giroux:** Just to add, Madam Chairman, I recognized when I entered into the department that the department was going through a tremendous period of change—a new organization; the introduction of the new real property management regime; a number of systems changes; a very large number of management practices that are being tightened up and improved. But one thing has to be realized, and I fully appreciate the comment you have made, the organization is made up of people. They have to be able to adjust to all these kinds of changes. And they are tremendous. But I am fully committed to going in the direction that has been set—to improve the situation at Public Works—and I will do my best to do so.

• 1015

**The Chairman:** Thank you, Mr. Giroux. Mr. Redway.

*[Traduction]*

**M. Ravis:** Madame la présidente, la dernière partie de ma question portait sur les économies réalisées grâce à la sous-traitance. Savez-vous ce qu'on gagne sur ce plan?

**M. Giroux:** Je n'ai pas de chiffres, mais je me ferai un plaisir de renseigner plus tard le Comité. Mille excuses, madame la présidente, j'ai les chiffres. Les économies réalisées grâce à la sous-traitance se chiffrent à 4,2 millions de dollars.

**La présidente:** Pour le dernier exercice?

**M. Giroux:** Oui. Vous n'ignorez pas, madame la présidente, qu'il s'agit là d'une réduction annuelle. Bien entendu, les contrats sont souvent renégociés à un niveau supérieur. C'est le cas pour la fonction publique, dont les membres obtiennent, entre autres, des augmentations salariales.

**La présidente:** Vous envisagez de réaliser cette nouvelle compression des effectifs en ne comblant que les postes devenus vacants?

**M. Giroux:** Précisément, madame la présidente. Quarante-huit années-personnes cette année, 88 années-personnes l'an prochain ne représentent pas beaucoup de personnel par rapport à notre nombre total d'employés. Nous avons l'intention de procéder par voie d'ajustement, de ne prendre aucune mesure de dotation, de laisser jouer l'attrition.

**M. Ravis:** J'espère sincèrement, madame la présidente, que ces problèmes ne reviendront pas nous hanter plus tard. La situation est suffisamment grave. Nous parlons de plusieurs centaines de millions de dollars, voire même de milliards de dollars que représente le budget annuel des Travaux publics. Je ne veux pas dire que ce budget est mal administré, dépensé à tort et à travers. Mais à cause de son importance, parce qu'il touche un si grand nombre de Canadiens et un si grand nombre de ministères, je pense que le moment est venu de mettre en oeuvre les changements sérieux et de poursuivre les enquêtes. J'espère, monsieur le sous-ministre, que vous pourrez répondre à ces défis au cours des prochains mois. Espérons que certains des changements pourront être mis en oeuvre très rapidement. Personnellement, je pense que la majorité des Canadiens sont de mon avis, le ministère des Travaux publics fait plutôt piètre figure. Ce n'est pas de votre faute; je suppose que votre système a évolué au fil des ans.

**M. Giroux:** Madame la présidente, permettez-moi d'ajouter que lorsque j'ai commencé à travailler pour ce ministère, je savais qu'il était en période de bouleversement, avec une organisation nouvelle, l'adoption d'un régime de gestion des biens immobiliers, un certain nombre de modifications apportées au système, un très grand nombre de méthodes de gestion resserrées et améliorées. J'apprécie particulièrement votre observation, comme il faut bien se rendre compte qu'une organisation est composée d'êtres humains, qui doivent être en mesure de s'adapter à ces changements. Or ces changements sont énormes. Je me suis toutefois engagé à améliorer la situation aux Travaux publics et je ferai de mon mieux pour atteindre ce but.

**La présidente:** Merci, monsieur Giroux. Monsieur Redway.

[Text]

**Mr. Redway:** Mr. Giroux, just a comment on the last series of questions.

I was elected to Parliament in September 1984. I have been here just over two years. In that period of time I think we have had three deputy ministers in your department. Mr. Ravis said he hoped that these problems would not come back to haunt you or us. In my experiences they certainly do not come back to haunt the deputy ministers, because they move on very quickly, but the problems continue to haunt us.

I recognize that you are not in control of what department you are in, but you have had an opportunity, I hope, to assess the situation in your department. Would it be helpful, in your view, if the deputy ministers were able to stay in the job for a little longer and to make some changes instead of being shifted out so nobody is ever responsible for anything that goes on in the department at any time?

**Mr. Giroux:** That is a very, very difficult question, Mr. Redway. I think you are quite right. I am not at liberty to comment on the factors that have led to my appointment to the department, but I think that under normal circumstances a deputy minister should stay in his department between three and five years. You are quite right. It allows the deputy minister to assess what is needed in the department, to assess the culture of the department, what is possible, what kinds of people there are—and when you are talking about 7,500 to 8,000 people you do not do this within two to three months. It takes time. Then changes are being made, and I think it is important that a deputy minister should live with the changes he or she has made, to be able to be properly evaluated on whether they were good or bad or inefficient changes. So I have no disagreement in concept with what you are saying.

**Mr. Redway:** We have been presented with three cases of situations where the department proceeded without approval of Treasury Board with cost overruns. A statement was made this morning, I believe by Mr. Paul, that these things could not happen now. I think that was the statement.

Would you agree with that statement, and can you explain to me exactly what has been done to make sure that they could not happen now and when those changes were made to make sure that they could not happen now?

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, with your approval I would like to ask Mr. Paul to come in because I would like him to explain with respect to the engineering and architectural group what kinds of measures have taken place.

I think, on a general note, that it would not be honest of me at all to say to you that these things will no longer happen in the future. With the scope of this department and the number of projects in place, the best commitment we can give you is that we will do all of our efforts to put the necessary mech-

[Translation]

**M. Redway:** Monsieur Giroux, j'aimerais simplement revenir sur les questions qui viennent d'être posées.

J'ai été élu député en septembre 1984. Cela fait donc un peu plus de deux ans que je suis ici, mais pendant la même période, trois sous-ministres se sont succédés dans votre ministère. M. Ravis nous a dit qu'il espérait que ces problèmes ne reviendraient pas vous hanter, vous pas plus que nous d'ailleurs, car d'après ce que j'ai pu constater, ce genre de problème ne revient pas hanter les sous-ministres, car ils font long feu à leur poste; c'est donc nous qui continuons d'être aux prises avec ces problèmes.

Je sais bien que ce n'est pas vous qui dirigez le ministère où vous êtes nommé, mais j'espère quand-même que vous avez eu l'occasion d'examiner la situation qui prévaut dans celui où vous travaillez actuellement. Pensez-vous qu'il serait préférable que les sous-ministres puissent rester un peu plus longtemps dans le ministère où ils sont nommés afin d'avoir le temps de procéder à certains changements, plutôt que de se succéder à un rythme tel que jamais personne n'est responsable de ce qui s'y passe?

**M. Giroux:** C'est une question très délicate que vous m'avez posée, monsieur Redway, mais je pense que vous avez tout à fait raison. Je ne suis pas en mesure de vous dire pour quelles raisons j'ai été nommé à ce ministère, mais j'estime que normalement, un sous-ministre devrait pouvoir rester dans le même ministère pendant trois à cinq ans. Cela lui permettrait, comme vous l'avez dit, d'évaluer les besoins du ministère, d'en tâter le pouls, si l'on peut dire, et de voir ce qu'il est possible de faire avec le genre de personnes qui y travaillent... Vous savez, lorsqu'il faut travailler avec 7,500 ou 8,000 personnes, il vous faut plus de deux ou trois mois pour le faire. Ce n'est qu'après cette période d'adaptation qu'il pourrait procéder à certains changements, et là encore, il est important à mon avis que le sous-ministre ne parte pas aussitôt après, car il faut qu'il ait le temps d'évaluer les conséquences positives ou négatives des changements qu'il a décidés. Vous avez donc tout à fait raison.

**M. Redway:** On nous a présenté trois exemples dans lesquels le ministère a dépassé ses devis sans l'approbation du Conseil du trésor. Je crois bien que c'est M. Paul qui nous a dit ce matin que ce genre de situation ne se reproduirait plus.

En êtes-vous aussi convaincu que lui? Si oui, pouvez-vous me dire exactement quelles mesures on a prises, et à quelle date, pour assurer que ce genre de situation ne se reproduirait plus?

**M. Giroux:** Madame la présidente, permettez-moi de demander à M. Paul de répondre à cette question, car j'aimerais qu'il explique lui-même quelles mesures ont été prises en ce qui concerne le groupe d'ingénierie et d'architecture.

Auparavant, j'aimerais vous donner une réponse générale. Il ne serait pas très honnête de ma part d'affirmer que ce genre de choses ne se reproduira plus jamais. En effet, étant donné la taille du ministère et le nombre de projets en cours, la meilleure garantie que je puisse vous donner est que nous ferons le

*[Texte]*

anisms in place to ensure that they do not happen or that they are kept to the absolute minimum. But I think that is about as far as I can go. I would not be serious if I said that from now on nothing like that will happen again. My role is to ensure that they are kept to the absolute minimum and to be held accountable for that.

**Mr. Redway:** I wonder, just on that point, if you could tell us what in your view is the absolute minimum. Would you consider the three cases before us in the space of a year, from June 1985 to May 1986, an absolute minimum?

**Mr. Giroux:** It is very difficult to define what that is. No, I consider that on these cases, Mr. Redway, we should have—and we could have with a good early warning system—gone to Treasury Board and obtained the necessary authorities to increase those contracts.

But there might be one or two at any particular point in time, because for a number of conditions we do not do it, maybe because our managers or the people in that area have failed to do the proper things, or because of circumstances totally beyond our control.

Here again, what is an absolute minimum? I cannot commit myself to that, but what I want to indicate is that we should keep those to that absolute minimum. You might be interested—

• 1020

**Mr. Redway:** If I can follow that up, you are telling me, then—and I assume Mr. Paul is also going to tell me this—that now whatever procedures and rules and regulations necessary to correct these problems are in place, and only errors on the part of individual managers will create problems of this sort in the future. Is that what you are saying?

**Mr. Giroux:** I am saying it could be a combination of a number of things. Certainly, that is one of them. The other one would be circumstances that are beyond our control: a client having to change his requirements very quickly; something that has to be built for safety or security reasons, where you just do not want to wait for awhile. These are all there, and sometimes it will take a few months in order to get the approvals. But you make a management decision. You do not want to compromise; you do not want to run into extra costs. You make those decisions.

**Mr. Redway:** But there were no such extenuating circumstances in the three cases cited here. Is that what you are saying?

**Mr. Giroux:** Mr. Paul is prepared to talk about the other two cases. He has already given information on one of them. I would like to point out—and we may get to “starter” contracts a little bit later on in the future—

**Mr. Redway:** We will, we will.

*[Traduction]*

maximum pour que les mécanismes nécessaires soient en place et que ce genre de situations ne se reproduise plus jamais ou au moins très rarement. Je ne peux pas m'engager davantage. Il serait irresponsable de ma part de prétendre que ce genre de situation ne se reproduira plus. Je dois par contre m'assurer que leur fréquence sera réduite au strict minimum et en assumer la responsabilité.

**M. Redway:** Justement, vous parlez de strict minimum, mais qu'entendez-vous par là? Les trois cas qui se sont présentés entre juin 85 et mai 86, c'est-à-dire en l'espace d'un an, correspondent-ils pour vous au strict minimum?

**M. Giroux:** Il est très difficile de répondre très précisément à votre question. Mais pour ce qui est des trois cas dont vous venez de parler, monsieur Redway, j'estime que nous aurions dû, et cela aurait été possible s'il y avait eu un bon système d'alerte, nous aurions dû donc, demander au Conseil du trésor l'autorisation d'augmenter les budgets de ces contrats.

Toutefois, un ou deux cas de ce genre risquent toujours de se produire, et ce, pour toutes sortes de raisons, soit parce que les responsables ou les spécialistes n'ont pas fait ce qu'il fallait faire, soit parce que certains événements ont échappé totalement à notre contrôle.

Pour en revenir à votre question, vous me demandez ce que j'entends par strict minimum. Je ne peux pas vous le dire précisément, mais je tiens à répéter qu'à mon avis, il est nécessaire de limiter ce genre de situation au strict minimum. Il vous intéressera peut-être...

**M. Redway:** Si je comprends bien, vous dites que—et je suppose que M. Paul va en dire autant—une fois que les règles et procédures nécessaires pour éviter ce genre de problèmes seront mises en place, ces derniers ne se reproduiront plus, sauf en cas d'erreur de la part des responsables. C'est bien cela?

**M. Giroux:** Plusieurs choses pourraient causer ce genre de problèmes, et notamment, bien sûr, l'erreur commise par un responsable. Mais il peut également se produire des circonstances échappant totalement à notre contrôle: par exemple, un client doit modifier son cahier des charges très rapidement, ou bien, pour des raisons de sécurité, la construction d'un édifice ne peut pas attendre. En effet, il faut parfois attendre plusieurs mois avant d'obtenir l'autorisation. Il faut donc alors prendre une décision. Vous ne voulez pas faire de compromis, vous ne voulez pas dépasser les coûts; alors, il faut prendre une décision.

**M. Redway:** Mais, pour les trois cas qui nous ont été présentés ici, il n'y avait pas ce genre de circonstances atténuantes, n'est-ce pas?

**M. Giroux:** M. Paul va vous parler des deux autres cas, puisqu'il vous a déjà donné des précisions sur le premier. J'aimerais vous dire, et nous parlerons peut-être des contrats de démarrage tout à l'heure...

**M. Redway:** Certainement.



[Text]

**Mr. Giroux:** I think we have been able to keep those very, very low in terms of minimums. Maybe Mr. Paul can add to the measures we have taken internally with respect to tightening up our own procedures; and second, you may wish to talk about the circumstances of the other two cases.

**Mr. Paul:** Since these projects were raised as non-compliance, we have issued very strong directions to our regional people and to our management in the headquarters that these are the rules and they shall be abided by.

**Mr. Redway:** When was that done?

**Mr. Paul:** It was done in October 1985, and another one was issued this spring.

**Mr. Redway:** Do you think that will correct the situations in these three cases?

**Mr. Paul:** As the deputy said, I used the term "could not", and quite properly, there is nothing in this world that is "could not". Our intent with this is to get the maximum compliance that can be accomplished, and I think these—

**Mr. Redway:** You are implying that a human factor is involved in each case. Does that mean you will be issuing this sort of instruction every couple of months to make sure people are complying? Is that what you are saying?

**Mr. Paul:** No, I do not think that is the intent. I think what we have out now is sufficient to get that message across pretty strongly. Anyway, that has gone out and has stated quite clearly the department's position and, of course, the Treasury Board's position on compliance.

The other thing to keep in mind is that it is not an excuse for what has happened. But we enter into something over 8,000 construction contracts each year, and of course, the numbers we are looking at here, without excusing what has happened, are a relatively small proportion of them. I think it would be found that our performance records in terms of overruns and that type of performance on contract is quite probably comparable to anything you would find anywhere in this country where the same kind of construction is taking place.

In the case of these penitentiary projects, we have a client who is almost in a prototypical situation. For good reasons of his own, he has had reason to change schedules, and that automatically puts all kinds of pressures and stresses on the project in carrying it through.

**Mr. Redway:** So you are saying these things could happen again, then.

**Mr. Veinot:** Yes.

**Mr. Paul:** Yes.

**Mr. Redway:** So you have not in fact put anything in place that would prevent this from happening.

[Translation]

**M. Giroux:** À mon avis, nous avons réussi, dans ce domaine, à ne pas dépasser des stricts minimums. M. Paul vous parlera peut-être des mesures que nous avons prises au niveau interne pour resserrer nos procédures, avant de vous parler, si vous le désirez, des circonstances qui ont entouré les deux autres cas.

**M. Paul:** Étant donné que ces projets ont été mentionnés parce qu'ils ne respectaient pas les directives du Conseil du Trésor, nous avons donné des consignes très strictes à nos bureaux régionaux et à nos responsables de l'administration centrale afin que les règlements établis soient rigoureusement observés.

**M. Redway:** Quand l'avez-vous fait?

**M. Paul:** En octobre 1985, et une autre directive de ce genre a été émise au printemps dernier.

**M. Redway:** Pensez-vous que cela suffira à éviter que ces trois exemples ne se reproduisent?

**M. Paul:** J'ai dit tout à l'heure «ne devrait pas», et c'était tout à fait délibéré, car rien dans ce monde n'est parfait. Notre objectif est de s'assurer que ces règlements seront observés au maximum, et j'espère...

**M. Redway:** Vous voulez dire qu'il y a le facteur humain qui intervient dans chaque cas. Avez-vous l'intention de répéter ce genre de consigne tous les deux mois afin de vous assurer que les gens respectent bien les règlements? Est-ce là ce que vous voulez dire?

**M. Paul:** Non, je ne pense pas que ce soit là notre intention. Je pense que les directives que nous avons émises nous ont permis de bien faire comprendre notre message. En tout cas, elles énonçaient clairement la position du ministère et, bien sûr, celle du Conseil du Trésor en ce qui concerne le respect des règlements.

Sans vouloir essayer de justifier ce qui s'est passé, j'aimerais quand même vous rappeler que nous passons plus de 8,000 contrats de construction par an, et que les quelques cas qui ont été mentionnés ici en représentent une proportion relativement infime. Si vous essayiez de faire une comparaison, vous constateriez certainement que la performance de notre ministère au chapitre des dépassements de budget, entre autres, est assez semblable à celle des autres organismes du pays qui passent le même genre de contrats de construction.

En ce qui concerne ces projets de construction de pénitenciers, nous avons un client qui se trouve dans une situation assez unique. Pour de bonnes raisons, il a dû modifier les échéanciers, ce qui a bien sûr provoqué toutes sortes de pressions sur la réalisation du projet.

**M. Redway:** En d'autres termes, vous pensez que ce genre de chose peut se reproduire.

**M. Veinot:** Oui.

**M. Paul:** Oui.

**M. Redway:** Vous n'avez donc pas réussi à mettre en place des mécanismes qui éviteront ce genre de chose.



[Texte]

**Mr. Paul:** I think my term should have been "should not" rather than "could not". It is in the nature of that business. I do not think it could be said that anything would ensure a "could not".

**Mr. Redway:** There is nothing you could do, then, to improve the situation. Is that what you are saying?

**Mr. Paul:** I think improvement is another thing. We are quite satisfied that, with these instructions that have gone out now plus the increased emphasis on a training program for our project managers, the incidence of this should be reduced significantly, and hopefully, in some years there is none. I think the nature of the business does have these unexpected, unanticipated situations arise.

**The Chairman:** Mr. Veinot, do you wish to add something?

**Mr. Veinot:** Yes, I think part of this committee process is to put things on the table that happen in the real world.

• 1025

**Mr. Redway:** I hope so.

**Mr. Veinot:** I want to point out now that, through our internal audit investigation, we have identified more cost overruns, as they are so described, in this current year. There is no system that is absolutely fool-proof, when dealing with 8,000 contracts.

I would say, though, that the total estimated project cost, which was approved, was never exceeded. A number of the ones we have identified in this current year relate to the olympic park in Calgary, and it is a very, very complex job. Deadlines are important. Requirements change during the job.

I reiterate my past statement: Do we then stop all work, ignore the requirements of the customer, while all of this process takes place? If we do, then there is significantly more cost to the Government of Canada.

The other side of it is this: look at the reality and the practicality of operating within a larger flexibility, a bigger flexibility. That is exactly what is going on.

We have some 500 submissions that are made annually to Treasury Board, and the whole question is why. The Treasury Board does not want to see 500 submissions from Public Works Canada. So there is joint effort going on now that will enable us to make those kinds of decisions on our own. The fact that there is a cost overrun still places an accountability responsibility on us to know it, to understand it.

In the new process of operating, which we will be into in the near future, where product lines are fully dependent upon their own revenues to operate, it will be very significant to them to understand these extras costs, because if they are not available

[Traduction]

**M. Paul:** J'aurais peut-être dû dire «ne devra pas» plutôt que «ne devrait pas». Dans le secteur de la construction, c'est un phénomène normal.

**M. Redway:** Donc, il n'y a rien que vous puissiez faire pour améliorer la situation, c'est bien ce que vous voulez dire.

**M. Paul:** Si vous voulez parler d'améliorer la situation, c'est autre chose. En effet, nous sommes convaincus qu'avec les consignes que nous avons données et la nouvelle importance que nous donnons au programme de formation à l'intention de nos directeurs de projets, le nombre d'incidents de ce genre devrait être considérablement réduit. On peut même espérer que, dans quelques années, il n'y en aura plus, mais je dois vous rappeler qu'étant donné la nature du secteur de la construction, il y a toujours des imprévus.

**La présidente:** Monsieur Veinot, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Veinot:** Oui, je voulais dire que ce genre de réunion sert justement à dire clairement ce qui se passe dans le monde réel.

**M. Redway:** Je l'espère.

**M. Veinot:** Je voudrais vous faire remarquer qu'à la suite de nos vérifications internes, nous avons repéré cette année plus de cas de dépassements de budget, comme on les appelle, qu'auparavant. Aucun système n'est infaillible, surtout lorsqu'il s'agit de 8,000 contrats.

Toutefois, je tiens à vous dire que le devis global du projet, lequel avait été approuvé, n'a jamais été dépassé. Parmi les cas de dépassements de budget que nous avons repérés cette année, il y a celui du parc olympique de Calgary, qui est un contrat extrêmement complexe. Les délais revêtent une importance particulière, et le cahier des charges est modifié au fur et à mesure.

Permettez-moi d'en revenir à la question que je posais tout à l'heure: devons-nous interrompre tous les travaux et faire fi du cahier des charges du client pendant que tout ce processus se déroule? Dans l'affirmative, il en coûterait encore plus au gouvernement du Canada.

L'autre attitude consiste à essayer de mieux comprendre ce qui se passe dans la réalité et de permettre la poursuite des activités dans le cadre d'une structure plus souple. C'est exactement ce que nous faisons.

Chaque année, le ministère des Travaux publics envoie au Conseil du Trésor environ 500 soumissions, et il importe de se demander si c'est vraiment nécessaire. Le Conseil du Trésor ne tient pas à recevoir 500 soumissions du ministère. Nous essayons donc, tous ensemble, de mettre en place les mécanismes qui nous permettront de prendre les décisions nous-mêmes. S'il y a un dépassement de budget, c'est nous qui devons en assumer la responsabilité.

Avec le nouveau système, qui sera en place très bientôt, chaque service devra s'autofinancer et, en cas de dépassements de budget, devra les assumer lui-même s'ils ne peuvent pas être imputés au client.

[Text]

to the client, they will have to absorb them within their revenues.

I think there is no system that will stop it. There is a system of early warning, however, as the deputy said, and a responsibility for us, on behalf of the taxpayer, to ensure what the reasons are, that they are legitimate requirements of the customer.

**Mr. Redway:** The chairman had indicated at the outset that there might be a problem, on the other hand, with the Treasury Board rules and regulations for approval, and that seems to be what you are talking about now. If these are legitimate extenuating circumstances, surely the Treasury Board rules and regulations should take that sort of thing into account.

Is that what you are telling me, that these were cases that really were unavoidable situations because of safety, or whatever, and particular deadlines that had to be met, and—

**Mr. Veinot:** Changes in customer requirements.

**Mr. Redway:** I take it there are changes in the works in the Treasury Board rules and regulations.

**Mr. Veinot:** Yes.

**Mr. Redway:** Will these things be taken into account, so that under the new rules and regulations the Auditor General will not be reporting that you have been in breach of anything? Is that what you are telling me?

**Mr. Veinot:** Exactly.

**Mr. Redway:** When is that supposed to go into effect?

**Mr. Veinot:** As I mentioned earlier, in many areas authorities have doubled and the Orders in Council are not yet activated to make it legal.

The negotiation of a memorandum of understanding with the Treasury Board is just under way. At the same time—I think the deputy refers to it in his statement—we are not going to move in on the basis that we should have all the authority and there is no need to deal with central agencies at all. We recognize that we have significant enhancements to make in our management capabilities and we will negotiate slowly new authorities, dependent upon our capacity to perform within those authorities, and that process is just starting.

**Mr. Redway:** So you are just starting to talk with Treasury Board about that?

**Mr. Veinot:** Yes.

**Mr. Redway:** Maybe we could hear from the Treasury Board on that aspect, as to what sort of time frame we are looking at. Are we going to have six more Auditor General's reports saying that there are breaches? Suddenly, will the rules change and then they will say that everything is fine?

[Translation]

Aucun système n'est parfaitement infaillible. Nous avons cependant, comme l'a indiqué le sous-ministre, un système d'alerte, car nous avons la responsabilité, au nom du contribuable, de déterminer les motifs des déplacements de budget éventuels et de nous assurer qu'ils correspondent à des exigences légitimes du client.

**M. Redway:** La présidente a indiqué au début qu'il pourrait y avoir un problème en ce qui concerne les règlements relatifs à l'approbation du Conseil du Trésor, et j'ai l'impression que c'est ce dont vous parlez en ce moment. À mon avis, s'il y a des circonstances atténuantes tout à fait légitimes, les règlements du Conseil du Trésor devraient en tenir compte.

Voulez-vous donc dire que, dans ces cas-là, les dépassements de budget étaient inévitables pour des raisons de sécurité, ou autres, parce que les délais devaient être respectés, que...

**M. Veinot:** Le client avait modifié son cahier des charges.

**M. Redway:** Je constate donc que les règlements du Conseil du Trésor vont être modifiés.

**M. Veinot:** Oui.

**M. Redway:** Si les nouveaux règlements tiennent compte de ce genre de choses, le vérificateur général n'aura plus à signaler des cas de violations des règlements de la part de votre ministère; c'est bien ce que vous voulez dire?

**M. Veinot:** Exactement.

**M. Redway:** Quand cela va-t-il entrer en vigueur?

**M. Veinot:** Comme je l'ai dit tout à l'heure, dans bon nombre de secteurs, le nombre d'autorisations a doublé, et les décrets du conseil ne sont pas encore entrés en vigueur.

Nous venons d'entreprendre la négociation d'un protocole d'entente avec le Conseil du Trésor. Bien sûr—et le sous-ministre en a parlé tout à l'heure—nous n'essayons pas d'obtenir tous les pouvoirs pour ne plus avoir à traiter avec les organismes centraux. Nous reconnaissons que nos capacités de gestion ont grand besoin d'être améliorées, et nous allons donc négocier progressivement l'obtention de nouveaux pouvoirs, au fur et à mesure que nous aurons la capacité de les exercer. Ce processus ne fait que commencer.

**M. Redway:** Donc, vous entreprenez à peine les négociations avec le Conseil du Trésor; c'est bien cela?

**M. Veinot:** Oui.

**M. Redway:** J'aimerais que des représentants du Conseil du Trésor nous disent ce qu'ils envisagent comme délai. Va-t-on encore avoir six autres rapports du vérificateur général sur ces violations de règlements? Ou bien cela va-t-il se faire du jour au lendemain, c'est-à-dire que les règles vont être modifiées et qu'à partir de ce moment-là, le vérificateur général dira que tout est parfait?

• 1030

**Mr. G.G. Capello (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** The increased minis-

**M. G.G. Capello (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Pour ce qui

## [Texte]

terial authority and accountability delegations are proposed to go from \$5 million to \$10 million for competitively awarded contracts. The amendments would increase from \$200,000 to \$300,000. The service contracts would be doubled from \$400,000 to \$800,000. The amendments would be going from \$100,000 to \$150,000, which would be a 50% increase for amendments.

At the same time we would be prepared, and we have entered into discussions with Public Works, to look at the situations they face in the contracting for the construction and services, which would provide for increased delegation to the department. The board is quite prepared to look at this and to examine some of the government contract regulations. We have a Treasury Board committee on construction contracts. We meet with the people in the industry and we meet with the departmental people. So we are prepared to increase our discussion with them and to look at what would be appropriate under the circumstances and what would reflect the industry practice.

**Mr. Redway:** The rules or changes you are talking about might take into account one of these cases. It sounded to me as if perhaps case 2, the Sainte-Anne-des-Plaines, might fall within that. But the other one seemed to be in excess of those changes you were talking about. So I gather that means in order to comply with your rules and regulations there would have to be changes other than the ones in the works at the moment.

**Mr. Capello:** Yes. If you look at the first one, when there is a contract overrun, if the contract is exceeded beyond the amending authority, then we would have a problem with the existing rules as proposed that have not been acted upon yet. The Orders in Council have not been passed, but it should be done within the next month, we hope, or two months; hopefully before the end of this calendar year.

We are still prepared to look at additional authority. This was a blanket authority. That was approved by Treasury Board Ministers last summer, and the Order in Council process has taken a little longer, because what we are trying to do is to get increased delegated authority for Ministers of the Treasury Board so we would be able to negotiate memoranda of understanding with various departments according to the various needs. Therefore that would provide flexibility. We would go back to Ministers of the board with a recommendation, with the consent of the department, the Minister involved, and say here are certain circumstances that require special delegated authority because of circumstances that are really different for that particular department in the mandate of that department. We are prepared to look at that. We are working with them, the Bureau of Real Property Management will be continuing their dialogue with them, and we in the Administrative Policy Branch will be looking at it in terms of amending the contract regulations to increase that delegated authority.

## [Traduction]

est des marchés attribués par appels d'offres, on prévoit de faire passer de cinq à dix millions de dollars la somme maximum pouvant être autorisée par le ministère. Parallèlement, les modifications de contrats passeraient de 200,000\$ à 300,000\$. Pour ce qui est des contrats de service, ils passeraient de 400,000\$ à 800,000\$, et les modifications, de 100,000\$ à 150,000\$, soit une augmentation de 50 p. 100 pour ces dernières.

Nous avons déjà discuté avec le ministère des Travaux publics des situations qui se produisent avec les contrats de construction et les contrats de service, afin de relever éventuellement l'autorisation déléguée au ministère. Le Conseil du Trésor est prêt à envisager cette possibilité et à revoir certains règlements en matière de contrats. Nous avons d'ailleurs un comité du Conseil du Trésor qui est chargé d'examiner les contrats de construction. Nous avons des contacts avec des représentants de l'industrie et du ministère. Nous sommes donc prêts à discuter de tout cela avec eux afin de prendre la meilleure décision, eu égard aux circonstances et aux pratiques observées dans ce secteur industriel.

**M. Redway:** Les modifications de règlements dont vous parlez pourraient s'appliquer à l'un de ces cas. En effet, j'ai l'impression que le deuxième, c'est-à-dire le cas de Sainte-Anne-des-Plaines, tombe vraiment dans cette catégorie. Par contre, l'autre cas ne semble pas être visé par le genre de changements que vous envisagez. J'en conclus donc que, pour que ces cas soient conformes à vos règlements, il faudra que vous apportiez des changements autres que ceux que vous envisagez pour l'instant.

**M. Capello:** Oui. Prenons le premier cas, où il y a un dépassement de budget. Si ce dépassement excède la somme correspondant aux modifications pouvant être autorisées, il y aurait alors violation des règlements actuels, puisque les règlements proposés n'ont pas encore été adoptés. Les décrets du conseil n'ont pas été adoptés, mais ils devraient l'être d'ici un mois ou deux, en tout cas, avant la fin de l'année.

Nous sommes prêts à envisager de déléguer des pouvoirs supplémentaires. Il s'agissait là d'une autorisation générale, qui avait été approuvée par les ministres du Conseil du Trésor l'été dernier; le processus d'adoption des décrets du conseil prend un peu plus de temps parce que nous essayons d'augmenter le pouvoir d'autorisation des ministres du Conseil du Trésor afin de négocier un protocole d'entente avec les différents ministères en fonction de leurs besoins. Nous aurons donc une procédure assez souple, qui nous permettra de soumettre une recommandation aux ministres du Conseil du Trésor, avec le consentement du ministère et du ministre responsable, recommandation indiquant que les circonstances nécessitent un pouvoir d'autorisation spécial, étant donné qu'elles sont vraiment différentes de ce qui est prévu dans le mandat de ce ministère. Nous sommes prêts à examiner cette question. Nous collaborons donc avec eux, et le Bureau de gestion des biens immobiliers va maintenir le contact qu'il a établi avec eux. Nous, à la Direction de la politique administrative, nous allons essayer de voir s'il est possible de modifier les règlements relatifs aux contrats en augmentant ce pouvoir d'autorisation.



## [Text]

**Mr. Hovdebo:** These extended blanket coverages or extra coverage or extra room: are they going to solve the problem, or just make it often . . . ?

**Mr. Capello:** I do not know about the first case, because that was a specific contract, and unless you gave them a 100% amendment of the original contract that might be a difficulty, because I think there was a change in specification that significantly changed the construction pattern of that holding requirement for the Correctional Service. I am really not familiar with the detail, and I am not sure at this stage the blanket authority would cover that. But what we would have to do is sit down with them and look at extenuating circumstances and provide flexibility, perhaps, in the government contract regulations to allow under certain conditions . . . for example, under emergency conditions the Minister of Public Works can authorize changes where in his or her opinion this is necessary for safety or security or whatever the emergency might be. So there are provisions right now under the government contract regulations that provide for such.

The present blanket authority contemplated and provided for in the changes in the Orders in Council at the moment would not provide for that type of situation. That would have to be negotiated in a specific memorandum of understanding with Public Works to account for these "one of" situations, that these are different, that they are not run of the mill in the 8,000 contracts they have and the 400 or 500 submissions that come to Treasury Board.

• 1035

What we would envisage is that the 400 to 500 submissions would reduce by approximately one-third minimum and, hopefully, down further than that. Then the board would see fewer which would then increase the authority of the department to act.

**Mr. Redway:** The unique situation in that case, number one, the one where there was the actual changes made in the contract.

**Mr. Capello:** I think it is rather unique, from my experience anyway. Treasury Board and the cases for the Olympic . . . these are different situations.

I can reflect on another one, a contract for an airport, and when they removed the ceiling they found asbestos in the ceiling, asbestos insulation. The project manager went ahead, because they had opened the ceiling to pull it right out. In fact, the President of the Treasury Board sent a complimentary letter to Public Works suggesting that the project manager was to be complimented on making that decision.

Again, that would be considered to be a breach of the contract, but under the circumstances it was a good decision because they would have had to close it and open it again and go at it. So they pulled it all out and that was a retroactive approval. I am aware of two of those cases and I have only

## [Translation]

**M. Hovdebo:** Vous parlez d'autorisation générale, d'autorisation supplémentaire, de marge supplémentaire . . . tout cela va-t-il résoudre le problème ou . . . ?

**M. Capello:** J'ignore ce qu'il en est du premier cas, car il s'agissait d'un contrat spécifique; il pourrait y avoir des problèmes, à moins de prévoir, pour les modifications imprévues, un budget aussi élevé que le budget du contrat initial . . . Je crois que les modifications apportées au cahier des charges ont eu des conséquences considérables sur les travaux de construction de ce bâtiment destiné au Service correctionnel. Je n'en connais pas tous les détails, et je ne peux donc pas vous dire si une autorisation générale aurait permis de couvrir toutes ces dépenses. Mais dans ce cas, il nous faudra les rencontrer pour voir s'il y a des circonstances atténuantes, afin d'assouplir, éventuellement, les règlements du gouvernement relatifs à ce contrat . . . par exemple, en situation d'urgence, le ministre des Travaux publics peut autoriser certains changements lorsqu'il est convaincu que des raisons de sécurité, ou autres, le justifient. Par conséquent, les règlements du gouvernement relatifs aux contrats prévoient déjà ce genre de situation.

L'autorisation générale prévue dans les nouveaux décrets du conseil ne s'appliquerait pas à ce genre de situation. Il faudrait donc négocier un protocole d'entente spécifique avec le ministère des Travaux publics pour tenir compte de ces cas «uniques», qui ne sont pas monnaie courante en comparaison des 8,000 contrats qui sont signés chaque année et des 400 ou 500 soumissions qui sont envoyées au Conseil du Trésor.

Nous prévoyons que ces 400 ou 500 soumissions annuelles seront réduites d'au moins un tiers. Par conséquent, le Conseil du Trésor aura moins de contrats à approuver, ce qui augmentera le pouvoir d'autorisation du ministère.

**M. Redway:** Vous dites que le premier cas est assez unique, puisque des changements ont été apportés au contrat.

**M. Capello:** Oui, je pense que c'est assez unique, en tout cas, d'après mon expérience. Quant aux autres, et celui du parc olympique, les situations sont différentes.

Je me souviens d'un autre contrat concernant un aéroport. Ce n'est qu'après avoir commencé les travaux qu'ils se sont rendu compte que le plafond était isolé avec de l'amiante. Le directeur de projet a alors décidé de poursuivre les travaux, étant donné que le plafond était déjà éventré. Dans ce cas-là, je me souviens que le président du Conseil du Trésor a envoyé une lettre au ministère des Travaux publics recommandant de féliciter le directeur de projet d'avoir pris cette décision.

Or, théoriquement, le directeur de projet avait violé les modalités du contrat, mais étant donné les circonstances, il avait pris la bonne décision, car, autrement, il aurait fallu refermer le trou pour le rouvrir ensuite. Ils ont donc décidé de poursuivre les travaux, et l'autorisation a été donnée rétroactivement. Je sais que deux autres cas de ce genre se sont



[*Texte*]

been there for a year and a half, so two that I have presented to the board.

I think in those circumstances, in our view and the Minister's and the board's opinion, that was a good decision.

**Mr. Redway:** Are you then telling us that the Treasury Board had no problem with these three cases that we have before us; that Treasury Board thinks those were good decisions?

**Mr. Capello:** No, I did not say that. What I said was that in certain circumstances . . . In this case here, we would suggest that because of the size of the contract overrun, Ministers would approve the payment but not approve the contract. That is usually the way the decisions read, because we feel that they should come back to the board in advance, continue their work and get there . . . if they identified it in time. I do not know the complete circumstances behind the three cases in question, but I would suggest that at the present time we still request departments to come in, in advance of going into a contract, where they increase beyond their amending authority.

**Mr. Ravis:** Madam Chairman, may I sneak in a supplementary here?

I touched on this earlier. I am not an expert in the construction industry, but as I said earlier I have some experience, and if there is one thing that the construction industry likes . . . It is like a car dealer. You sell the basic car, but you make your money on the extras. When you start getting into extras, that is when the contractor starts to make the real money.

I guess what I am suggesting here is that maybe some of Public Works clients should be taught a lesson as to deciding at the front end what their specifications are, what they want, and not coming along and saying they want to move this partition, change this and change that, while the contractor is just rubbing his hands. So that may be one message that has to be sent to our department clients.

Second, with the kind of professional expertise that the department has, you must have literally hundreds of professional architects and engineers. This is where I fail to understand not only the department's professionals, but then you in turn go out and hire other professionals in the private sector to design the buildings. In other words, you have two sets of architects and engineers, in many cases, and yet we still end up with so many of these problems.

What I would like to ask, Madam Chairman, is that we get from Public Works, or maybe from both Public Works and the Treasury Board—Treasury Board in particular—some idea of what kind of cost overruns we have had in the last two fiscal years, dealing with change orders and extras, because I think that would be a very telling tale of just how serious this problem is.

**The Chairman:** Before I go back to Mr. Redway, may I just tell members the state of things here? Mr. Roman also wishes

[*Traduction*]

produits, et je ne suis ici que depuis un an et demi; je veux parler de deux cas que j'ai présentés au Conseil du Trésor.

Étant donné les circonstances, le ministre et le Conseil du Trésor ont estimé que le directeur de projet avait pris la décision qui s'imposait.

**M. Redway:** Voulez-vous dire que le Conseil du Trésor n'avait rien à redire aux trois cas qui nous ont été présentés? Qu'il estime que les décisions qui ont été prises étaient celles qui s'imposaient?

**M. Capello:** Non, j'ai dit que dans certaines circonstances . . . Dans ce cas-là, étant donné l'ampleur du dépassement de budget, les ministres devraient pouvoir approuver le paiement, mais pas le contrat. C'est généralement ainsi que les décisions ont été interprétées, car nous estimons que les ministres devraient demander l'autorisation du Conseil du Trésor au préalable, poursuivre les travaux et demander des autorisations supplémentaires . . . à temps, dans la mesure du possible. Je ne connais pas tous les détails des trois cas qui vous ont été présentés, mais je pense que même avec les nouveaux règlements, nous demanderons encore au ministère de soumettre le contrat au Conseil du Trésor au préalable, dans la mesure où la somme en question dépasse celle qu'ils peuvent autoriser à titre de modification de contrat.

**M. Ravis:** Madame la présidente, me permettez-vous de poser une question supplémentaire?

J'en ai déjà parlé tout à l'heure. Je ne suis pas expert dans le domaine de la construction, mais j'en ai quand même une certaine expérience, et s'il y a une chose que les entrepreneurs font couramment . . . C'est comme les concessionnaires d'automobiles. Il vous vendent une voiture toute simple, mais c'est sur les options qu'ils vont faire de l'argent.

Je veux dire par là qu'il serait peut-être nécessaire de bien faire comprendre à certains clients du ministère des Travaux publics qu'ils doivent déterminer leurs besoins dès le départ, et qu'ils ne pourront plus intervenir pendant les travaux pour faire abattre telle cloison, pour changer ci, pour changer ça . . . Ce qui fait tort à l'affaire de l'entrepreneur. C'est donc peut-être quelque chose qu'il faudra dire à certains clients du ministère.

Deuxièmement, pour ce qui est des spécialistes, le ministère a certainement des centaines d'architectes et d'ingénieurs. Je ne comprends donc plus très bien lorsque vous demandez à des architectes ou des ingénieurs du secteur privé de vous faire des plans. En d'autres termes, il vous arrive souvent d'avoir deux groupes d'architectes et deux groupes d'ingénieurs et, malgré tout, on se retrouve avec tous ces problèmes.

J'aimerais donc, madame la présidente, que le ministère des Travaux publics et le Conseil du Trésor nous donnent une petite idée de l'ampleur des dépassements de budget qui se sont produits au cours des deux dernières années financières, à la suite de modifications des cahiers des charges, et autres, car cela nous permettrait de mieux cerner ce problème.

**La présidente:** Avant de redonner la parole à M. Redway, j'aimerais simplement vous dire où nous en sommes. M.

*[Text]*

for a supplementary and then Mr. Boudria and Mr. Desjardins are still waiting for their questioning.

**Mr. Redway:** I will be short here. I just want to get an answer from Mr. Capello. I take it what you are telling me is that either in the works or under negotiation are changes to the Treasury Board rules which would in future make cases one, two and three, those we have before us, really comply in some way with the Treasury Board rules and regulations; is that correct?

• 1040

**Mr. Capello:** Number one I am not too certain of because of the amount and there were significant changes, but that is possible. The other two, perhaps, yes.

**Mr. Redway:** I see.

**Mr. Capello:** I do not know the detail. I am afraid I am not as *au fait* with what . . . But what we would do is sit down with the department and review the types of circumstances where they require greater delegated authority, and we would then negotiate with them.

**Mr. Redway:** How long do you think this process is going to take? That is really what I would like to know. When can we expect—as a committee, as Members of Parliament—to hear that you have these changes in place in the Treasury Board rules and regulations?

**Mr. Capello:** I would hope that within the next year we would be negotiating with Public Works.

The Bureau of Real Property Management has been set up. They are working with the department at the moment. The negotiations have not yet got under way. Briefly, they have. We have discussed preliminary types of exceptions and increased delegated authority, but I would hope that in the next year we would be able to come up with a memorandum of understanding, but again I could not put a finite date on it.

**Mr. Redway:** Back to the Department of Public Works, do you anticipate that case number one then would be part of your discussions with Treasury Board relating to the so-called typical cases for which you would need some further modifications in the guidelines?

**Mr. Giroux:** It would certainly be my intention to discuss cases such as case number one. I tend, however, to agree with Mr. Capello that there still is a need for the department to go back to Treasury Board. We still need to be accountable, and Ministers of the Treasury Board still need to be sure the department is properly managed.

What I think would happen with case number one—and which did not happen in this case, and we recognize that—is that we should have an early warning system which indicates over there we are running into a serious situation because of change in the specifications of our clients and requirements and so forth, and we should go back to the Treasury Board

*[Translation]*

Roman voudrait lui aussi poser une question supplémentaire, et MM. Boudria et Desjardins attendent toujours leur tour.

**M. Redway:** Je serai bref. Je m'adresse seulement à M. Capello. Si j'ai bien compris, vous dites qu'on envisage actuellement de modifier les règlements du Conseil du Trésor afin que les trois cas qui nous ont été présentés aujourd'hui ne constituent plus, à l'avenir, des violations de ces mêmes règlements; c'est bien cela?

**M. Capello:** Je n'en suis pas sûr pour ce qui est du premier cas, étant donné la somme en cause et les nombreux changements qui ont été apportés au contrat, mais c'est possible. Quant aux deux autres, je pense que oui.

**M. Redway:** Bien.

**M. Capello:** Je n'en connais pas très bien tous les détails. Je ne suis malheureusement pas très au fait . . . Quoi qu'il en soit, nous pourrions, de concert avec le ministère, passer en revue les différentes circonstances dans lesquelles il a besoin d'un pouvoir d'autorisation supérieur, et ensuite, nous négocierons.

**M. Redway:** Combien de temps ce processus va-t-il durer? J'aimerais bien le savoir. Quand pensez-vous pouvoir nous annoncer—nous, c'est-à-dire les députés et les membres du Comité—l'entrée en vigueur des modifications des règlements du Conseil du Trésor?

**M. Capello:** Je pense que d'ici à un an, nous aurons négocié avec le ministère des Travaux publics.

Le Bureau de gestion des biens immobiliers a déjà été créé, et il collabore avec le ministère. Les négociations en soi n'ont pas encore commencé, ou à peine. Nous avons déjà parlé des différentes exceptions possibles, qui justifieraient un élargissement du pouvoir d'autorisation, mais j'espère que d'ici à un an, nous nous serons mis d'accord sur un protocole d'entente. Vous comprendrez que je ne peux pas vous donner une date plus précise.

**M. Redway:** Je m'adresse maintenant aux représentants du ministère des Travaux publics. Pensez-vous que le premier cas fera partie des discussions que vous aurez avec le Conseil du Trésor au sujet de ces cas que l'on dit typiques et pour lesquels vous aurez besoin de faire modifier encore une fois les lignes directrices?

**M. Giroux:** J'ai bien l'intention de discuter des cas semblables au premier. Toutefois, j'estime, comme M. Capello, que le ministère devra continuer de demander l'autorisation du Conseil du Trésor. En effet, c'est nous qui détenons la responsabilité financière ultime, et les ministres du Conseil du Trésor doivent être en mesure de s'assurer que le ministère est géré de façon adéquate.

En ce qui concerne le premier cas, nous aurions dû—et cela ne s'est pas produit, je le reconnais—avoir un système d'alerte, de sorte que nous aurions été prévenus que nous allions faire face à de graves problèmes suite à la modification du cahier des charges des clients, entre autres . . . À l'avenir, donc, nous devrions être en mesure de consulter le Conseil du Trésor

## [Texte]

much faster than we have been doing because we have been able to identify earlier in the game that cost overruns are going to occur and we have put a fast-track system in place to go to the Treasury Board, explain what the situation is, and get the approval. If that had happened in this case, it would not be a case study in front of you today.

**Mr. Redway:** That system is now in place?

**Mr. Giroux:** That system is not totally in place.

**Mr. Redway:** When will it be in place?

**Mr. Giroux:** Brian, I think you addressed that previously. Mr. Veinot will specify that.

**Mr. Veinot:** The project accounting system I referred to earlier will be in place and operational in every part of the country by next month, in December. That does not mean that effective January everything is copacetic. There is a further training requirement for people to understand the data they are getting and be able to project from this data. But in the next fiscal year, which starts on April 1, the kinds of things we are looking at now should not happen as regularly as they have been.

**Mr. Redway:** Case number one should not happen?

**Mr. Veinot:** Exactly. That is right.

**Mr. Redway:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Just to clarify on a supplementary to Mr. Redway's on the interaction between Public Works and the Treasury Board, some figures were quoted of the increases of up to 50% over and above delegated authority at the moment. With construction costs that have escalated very rapidly, certainly in the last two years, when has there been an increase in this delegated authority previous to the one being presently considered?

That is my first question, and then I have another one.

**Mr. Capello:** The last was in 1983.

**Mr. Roman:** It increased by what percentage amount?

**Mr. Capello:** I do not have that detail with me, but we have five different types of levels for construction contracts. Public Works have the largest; they have 5,000 right now. Transport have 2,500. I believe they were increased by roughly 50% at that time, and now we are doubling them.

**Mr. Roman:** Are you dealing specifically with dollar amounts or are you dealing with percentages?

**Mr. Capello:** We are dealing with dollar amounts.

**Mr. Roman:** Why have you not considered percentages with respect to contracts with a delegated authority approval?

## [Traduction]

beaucoup plus vite que nous ne l'avons fait, car, si nous disposons de ce système d'alerte, nous saurons très vite si nous allons dépasser nos budgets, auquel cas nous nous adresserons immédiatement au Conseil du Trésor pour lui expliquer la situation et lui demander son autorisation. Si nous l'avions fait dans ce cas-là, vous n'en seriez pas saisis aujourd'hui.

**M. Redway:** Ce système est déjà en place?

**M. Giroux:** Pas tout à fait.

**M. Redway:** Quand le sera-t-il?

**M. Giroux:** Brian, je pense que vous en avez déjà parlé. M. Veinot va vous donner les précisions que vous demandez.

**M. Veinot:** Le système de contrôle des projets dont j'ai parlé tout à l'heure sera opérationnel partout au pays dès le mois prochain, soit en décembre. Cela ne veut pas dire que dès janvier prochain, tout fonctionnera parfaitement. Il va falloir former des employés afin qu'ils comprennent les données qu'ils vont en extraire pour faire des projections. Toutefois, pour le prochain exercice financier, qui commence le 1<sup>er</sup> avril, le genre de problème que nous examinons aujourd'hui ne devrait pas se reproduire aussi régulièrement que dans le passé.

**M. Redway:** Le premier cas ne devrait plus se reproduire?

**M. Veinot:** Exactement.

**M. Redway:** Merci beaucoup.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** J'aimerais revenir sur la question de M. Redway, au sujet de la collaboration existant entre le ministère des Travaux publics et le Conseil du Trésor. On a parlé tout à l'heure d'une augmentation pouvant aller jusqu'à 50 p. 100 des dépenses s'ajoutant à la somme que peut actuellement autoriser le ministère. Les coûts de construction ont augmenté très rapidement, surtout depuis deux ans, et j'aimerais donc savoir à quand remontait la dernière augmentation du pouvoir d'autorisation.

Voilà pour ma première question, mais j'en ai une autre.

**M. Capello:** La dernière augmentation remontait à 1983.

**M. Roman:** Et elle représentait combien, en pourcentage?

**M. Capello:** Je n'ai pas ce chiffre ici, mais il y a cinq niveaux différents pour les contrats de construction. Le ministère des Travaux publics a le plus élevé, soit 5,000 à l'heure actuelle, et le ministère des Transports, 2,500. Je crois qu'à l'époque, ils ont été augmentés d'environ 50 p. 100, et maintenant, nous les doublons.

**M. Roman:** Voulez-vous parler de dollars absolus ou de pourcentages?

**M. Capello:** De dollars absolus.

**M. Roman:** Pourquoi ne faites-vous pas vos calculs en pourcentages pour ce qui est des contrats n'excédant pas le pouvoir d'autorisation?

**Mr. Capello:** I do not know what you mean by percentages.

**M. Capello:** Que voulez-vous dire par pourcentages?



[Text]

**Mr. Roman:** In other words, if you are giving delegated authority to Public Works, as I understand it, to be able to exceed a particular contract or amendment to a contract by \$250,000, or whatever the amount may be, why is it not a certain percentage of a contract that was let by Treasury Board?

**Mr. Capello:** Oh, I see. You are referring now to the amendments.

We increased by 50% the existing authority. So under the previous authority it was \$200,000 for Public Works. The amendments then go up to \$300,000. That is a 50% increase. That was done after looking at the types of amendments and how this covered some of the cases in the past. It was felt that this would satisfy the requirement.

The second phase of that is entering into a specific dialogue with the department. In this case, it would be with Public Works, with Transport, and with some of the other departments that are involved. We would look at the experience and if they feel that this is insufficient in reviewing it, if they have controls in place that would satisfy the department, the Treasury Board and Ministers of the Treasury Board, then we would be agreeable to increasing that amount, showing that specific data. We would not be averse to opening a discussion along that line.

**Mr. Roman:** I have one other supplementary with regard to Public Works—customer demands. I am assuming that this customer demand comes from a department within government. Do you not go over the details of architectural engineering and other plans of your customer, whomever that may be, prior to the letting of that particular contract? Why should a customer come back later and ask for basic changes?

**Mr. Paul:** Madam Chair, we have always accepted that as being the right of our customer, or our client, who pays the bills that we submit to him. He will start off with the best of intentions, saying he needs this much area or so many floors or this sort of lay-out. As time goes by, and we do not really question his reasons that much, he has a change in that. In the case of CSC, he wants to bring in maximum security, prisoners from Millhaven, in a couple of these cases. So we have attempted to respond to that. He calls the tune, in terms of time and in terms of scope, for our work.

**Mr. Roman:** I have a question for the Office of the Auditor General on the same supplementary. Why is the Department of Public Works being criticized if, in fact, as pointed out here, it has come about as a result of a request from the customer? Why should the customer not be the one who is criticized?

**Mr. Dubois:** Madam Chair, the responsibility for the project still remains with the Department of Public Works. We audit it from that angle. Now, if we were to have documentation

[Translation]

**M. Roman:** Puisque vous donnez au ministère des Travaux publics le pouvoir d'autoriser les contrats n'excédant pas un maximum, pourquoi ne l'habilitez-vous pas à dépasser le budget ou à autoriser une modification du contrat en fonction d'un pourcentage calculé d'après la valeur du contrat autorisé par le Conseil du Trésor, plutôt que de lui donner une marge de \$250,000?

**M. Capello:** Je vois. Vous voulez parler des modifications du contrat.

Nous avons augmenté de 50 p. 100 le pouvoir d'autorisation actuel. Jusqu'à présent, cette autorisation correspondait à \$200,000 pour le ministère des Travaux publics, et elle va passer à \$300,000, ce qui fait une augmentation de 50 p. 100. Nous avons calculé cette augmentation en tenant compte des types de modifications apportées au contrat et des circonstances qui ont entouré certains des cas qui se sont déjà produits. Nous avons estimé que cette augmentation serait satisfaisante.

La deuxième étape consistera à entamer des discussions avec le ministère, notamment avec le ministère des Travaux publics, celui des Transports et plusieurs autres. Nous examinerons les cas qui se sont présentés dans chacun d'entre eux, et s'ils estiment que cette augmentation est insuffisante, nous envisagerons de la relever, à condition qu'ils se soient dotés de mécanismes de contrôle jugés adéquats par le ministère, le Conseil du Trésor et les ministres du Conseil du Trésor. Dans ce cas, nous serons tout à fait disposés à envisager une telle augmentation.

**M. Roman:** J'aimerais poser une autre question supplémentaire en ce qui concerne les exigences des clients du ministère des Travaux publics. Je suppose que ces exigences sont transmises par un ministère du gouvernement. Or, avant de signer un contrat, n'en examinez-vous pas les moindres détails architecturaux et autres? Pourquoi le client aurait-il le droit de changer radicalement d'avis par la suite?

**M. Paul:** Madame la présidente, nous avons toujours considéré que c'était là le droit de notre client, puisque c'est lui qui paie la facture que nous lui soumettons. Au début, il a les meilleures intentions, et il nous explique qu'il a besoin d'une superficie de tant de mètres carrés, qu'il veut X étages, etc. Au fur et à mesure, il se rend compte qu'il doit modifier certaines choses, et nous ne lui en demandons pas vraiment les raisons. Prenons l'exemple du Service correctionnel. Ils voulaient que ce soit un établissement à sécurité maximum, pour y transférer des détenus de Millhaven. Nous avons donc essayé de répondre à cette exigence, car c'est le client qui décide, qu'il s'agisse du calendrier de réalisation ou de l'ampleur des travaux.

**M. Roman:** J'aimerais m'adresser aux représentants du Bureau du vérificateur général, toujours sur le même sujet. Pourquoi faites-vous des reproches au ministère des Travaux publics si, comme on vient de nous le dire, ces changements ont été apportés à la demande du client? Pourquoi ne faites-vous pas plutôt vos reproches au client?

**M. Dubois:** Madame la présidente, c'est le ministère des Travaux publics qui est le responsable de ce projet, et c'est à ce titre que nous vérifions ses comptes. Par contre, si nous avions



## [Texte]

that specifically states that the problem comes from requests from the department that has created the complex situation, then we would report on that.

In many of these cases, it is quite unclear as to who is responsible for what, and when you get situations of cost overruns, retroactive approval... While we have not done an overall construction industry study, there have been some rather high level design changes; changes in specification or extras, as one member has mentioned. I do not have the answer to that, but it seems that in the system, if we put aside the level of authority, which would resolve part of the problem, there is no penalty, either for the client department or the project manager, as to extra costs. For example, things happen during construction that require change that perhaps is at a higher level than you would see in the construction industry. Departments under the system that we have—this is not based on specific audit evidence—seem to have a tendency to ask for everything they can get under the system.

• 1050

There is nothing to stop them from doing that, because if they do get it, it is to their advantage; if they do not, they have not lost anything. But that type of tendency creates very difficult problems when you are trying to manage a construction project on time. We get the feeling that some of the requests perhaps come a little late in the process, and one has to question if the specifications could not have been more precise from day 1, instead of creating changes all the way through the project.

**Mr. Boudria:** I believe it was Mr. Paul who said earlier on, in response to Mr. Redway, that there were these new instructions which had been sent in September 1985 and on one other occasion. I wonder if the committee could see what those instructions are like, if they could tabled at an appropriate time, given out to our clerk, so we could all see just what they are like and judge for ourselves and review them in committee to see if we feel these would be of great benefit.

I gather there is some agreement, from the nodding.

**Mr. Paul:** Yes, Madam Chairman.

**Mr. Boudria:** I just wanted to note the agreement on the written record. Nods do not go into the *Minutes of Proceedings and Evidence*.

The second thing I want to get into very briefly is in relation to the written copy of the address by Mr. Giroux to this committee. On the last page it says:

Turning now to progress on the Second Report of the committee, I am pleased to say that of the sixteen specific recommendations you made last year, fourteen have been fully actioned and the remaining two are well in hand and scheduled for completion this fiscal year.

That is a rather short summary of a very important topic. I wonder if again we could have, to save time, instead of having a whole dissertation here on what exactly has been done in

## [Traduction]

la preuve incontestable que le problème a été causé par les modifications qui ont été demandées au ministère, nous ferions un rapport à ce sujet.

Dans bon nombre de cas de ce genre, il est très difficile de savoir qui est responsable de quoi, et lorsqu'il s'agit de dépassements de budget, d'autorisation rétroactive... Sans avoir fait une étude technique approfondie, nous avons constaté qu'il y avait eu certaines modifications radicales du cahier des charges et d'autres modalités du contrat. S'il n'y avait pas de paliers d'autorisation, cela résoudrait peut-être une partie du problème, et aucun reproche ne serait fait au ministère client ou au directeur du projet en cas de dépassement du budget. Pendant les travaux, il y a des choses qui peuvent se produire qui nécessitent des changements plus radicaux que ce ne serait le cas dans l'industrie de la construction. Avec le système actuel, les ministères ont tendance—et je dis bien tendance, car cela n'est pas prouvé par des vérifications spécifiques—à demander le maximum.

Rien ne les empêche de faire cela, parce que s'ils obtiennent le contrat, c'est tout à leur avantage. S'ils ne l'obtiennent pas, ils n'ont rien perdu. Ce genre de tendance crée des problèmes graves quand on essaie de mener à bien un chantier dans les délais. On a l'impression que certaines des demandes arrivent parfois trop tard et on en vient à se demander si les cahiers des charges n'auraient pas pu être plus précis dès le départ, afin d'éviter toutes sortes de modifications pendant la construction.

**M. Boudria:** Je pense que M. Paul a dit plus tôt, en réponse à une question de M. Redway, que ces nouvelles directives ont été émises en septembre 1985 et une autre fois ensuite. Je me demande si les membres du Comité pourraient prendre connaissance de ces directives, si on pourrait les déposer, en temps utile, auprès de notre greffier, pour que nous puissions tous savoir de quoi il retourne et juger nous-mêmes, après examen en Comité, de leur opportunité.

A en juger d'après l'air approuvateur de mes collègues, nous sommes tous d'accord.

**M. Paul:** Volontiers, madame la présidente.

**M. Boudria:** Je tenais à signaler que les autres étaient d'accord, pour le compte rendu. En effet, les hochements de tête ne peuvent pas être transcrits dans les *Procès verbaux et témoignages*.

Deuxièmement, je voudrais parler brièvement de la copie écrite de l'exposé de M. Giroux devant les membres du Comité. À la dernière page, il dit, et je cite:

Pour ce qui est de la concrétisation des recommandations du deuxième rapport du Comité, je suis heureux d'annoncer que sur les 16 recommandations faites l'an dernier, 14 ont été entièrement concrétisées, et dans le cas des deux autres, le travail est amorcé et devrait être terminé d'ici à la fin de l'exercice financier.

C'est un résumé un peu bref d'un sujet très important. Pour gagner du temps, plutôt que d'un long exposé sur chacune d'entre elles, on pourrait peut-être nous fournir un document

## [Text]

each case, some sort of a written document so that our committee could see what in fact has been done. Perhaps right now you could tell us which are the two that have not yet been fully "actioned", because that is not stated in your statement.

**Mr. Giroux:** We sent to the Auditor General, as per the usual procedure, last Friday, the report that explains the situation in implementation as of September 30. That report is in the process of being prepared for distribution to this committee, with the concurrence of the Auditor General, who of course reserves the right to do an analysis of it and report back, I understand, to the committee. With your concurrence, Madam Chairman, we could certainly table it, if there is a meeting on Thursday, or send it in to the committee about Thursday, so that the committee would have an opportunity to review it in detail.

On the specific question of Mr. Boudria, I would like Mr. Frank Currie, who is our ADM who co-ordinates the preparation of these reports and supervises the implementation of all of the recommendations of this committee and of the Auditor General, to talk about the two that have not yet been actioned.

**Mr. F.S. Currie (Special Adviser, Management Improvement Plan, Department of Public Works):** To respond generally to the member's question, we have of course reported each six months. Specifically in those reports we identify the recommendations of the Public Accounts committee in its second report and indicate what has been done. So every six months we have done that.

In summary, as you have noted, there were some 16 actions. I am going into detail in terms of that second report. The two specific items that are not fully complete... First of all, the committee had asked that a long-term accommodation capital plan be developed, and that was to include a rational plan for accommodation in the National Capital Region. We already have, as has been reported and commented on this morning, the long-term accommodation capital plan approved by Treasury Board and in use in the department. It was used for this year's estimates and is used in the multi-year operational plan, the MYOP, for next year. However, where that long-term accommodation capital plan is not fully complete is in terms of the "rational plan for accommodation in the National Capital Region", which was of great concern to this committee.

• 1055

The longer-term issues in the National Capital Region are not addressed in our current long-term accommodation capital plan because they await consideration by a new tripartite planning and investment committee that has been set up under the Treasury Board leadership for the National Capital Region. In other words, a number of accommodation issues of longer-term nature will be addressed through that medium and then reported to Ministers. For that reason then,

## [Translation]

écrit, pour que notre Comité se rende compte des progrès réalisés. Pour l'instant, vous pourriez peut-être vous borner à nous expliquer quelles sont les deux recommandations qui n'ont pas encore été totalement concrétisées, car vous n'en parlez pas dans votre déclaration.

**M. Giroux:** Conformément à la procédure habituelle, nous avons envoyé vendredi dernier au vérificateur général un rapport qui explique les mesures de concrétisation prises jusqu'au 30 septembre. On est en train de faire le nécessaire pour faire distribuer ce rapport aux membres du Comité, avec l'approbation du vérificateur général, qui se réserve le droit de l'analyser pour en faire état par la suite aux membres du Comité. Avec votre approbation, madame la présidente, nous pourrions certainement déposer ce rapport jeudi, s'il y a une réunion ce jour-là, ou, sinon, vous l'envoyer jeudi, pour que les membres du Comité puissent l'examiner en détail.

Pour répondre à la question de M. Boudria, j'aimerais demander à M. Frank Currie, qui est sous-ministre adjoint responsable de la coordination et de la préparation de ces rapports et qui surveille la concrétisation de toutes les recommandations du Comité et du vérificateur général, de vous parler des deux recommandations encore en souffrance.

**M. F.S. Currie (conseiller spécial, Plan de perfectionnement de la gestion, ministère des Travaux publics):** Pour répondre de façon générale, je dirais que nous faisons un rapport tous les six mois. Dans ces rapports, nous reprenons les recommandations du Comité des comptes publics, contenues notamment dans son deuxième rapport, et nous signalons ce qui a été fait. Il y a donc un rapport tous les six mois là-dessus.

En résumé, et vous l'avez fait remarquer, il y a 16 champs d'action. Je vais vous donner des détails concernant le deuxième rapport. Les deux recommandations qui n'ont pas encore été totalement concrétisées... Tout d'abord, le Comité a demandé que l'on élabore un plan à long terme pour ce qui est des dépenses d'immobilisations au titre du logement, et cela a été intégré au plan rationnel de logement élaboré pour la région de la capitale nationale. Comme on l'a dit et répété ici ce matin, le Conseil du Trésor a déjà approuvé un plan à long terme de dépenses d'investissement pour le logement, et c'est sur ce plan que l'action du ministère se fonde. Nous l'utilisons pour la préparation des prévisions budgétaires annuelles et pour notre plan d'exploitation pluriannuel de l'année prochaine. Toutefois, le plan à long terme d'immobilisations pour le logement n'est pas complètement terminé du point de vue de la rationalisation d'un plan de logement pour la région de la capitale nationale, ce qui intéresse vivement les membres du Comité.

Les enjeux à long terme dans la région de la capitale nationale n'y sont pas discutés, car nous attendons l'examen par un comité tripartite d'investissement et de planification qui a été formé sous la houlette du Conseil du Trésor pour la région de la capitale nationale. Cela signifie que bon nombre de questions de logement à long terme devront être analysées par le comité avant qu'il en fasse rapport aux ministres. C'est pour cette raison que nous ne pouvons pas dire que ce plan a

[Texte]

we cannot say that the long-term accommodation capital plan, including the rational plan for the National Capital Region, is fully complete. It is not yet complete in terms of the rational plan long term for the National Capital Region.

The second item that is not fully complete is the committee's recommendation that we develop an effective cost accounting system. That cost accounting system is currently under development. It is part of what we call the release two of the new financial management system. The cost accounting system, that release two, is targeted now for completion on April 1, 1987.

**Mr. Boudria:** Thank you. I guess we will find out more details as you table your documents later. I just wanted to know what specifically the two items were.

Now I want to go to a specific topic, and that is the issue of the Louis St. Laurent Building in Hull. A couple of questions I think I would like to ask.

I still do not understand fully why it took so long to occupy the building after it was completed. I understand from discussions I have had with officials at Public Works when this first came up in the press some time ago that the building had to be completed, or thereabout, before people moved in to look over what necessary fitting inside had to be done. I do not understand this: notwithstanding disagreements that were going on between Public Works and the landlord, notwithstanding the fact that they were still disagreeing on when they would start to pay the rent and all that stuff, why could they not still move in and figure out where they needed the walls to be built and where they needed the electric plugs and all those other things and where they needed the carpet and at least draw up the plans for that at the same time as the construction was going on, rather than, as I understand it, waiting for that process to be completed before they actually moved in even to do the planning? Am I correct, first of all, that this is the way it happened? Maybe you can correct that if it is not quite accurate and explain why it happened that way.

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, with your permission I would like to ask Mr. Dunphy, our ADM of accommodation, who has the information for the committee, to proceed with the answers to questions on the Louis St. Laurent Building.

**Mr. J.M. Dunphy (Assistant Deputy Minister, Accommodation, Department of Public Works):** The delay that occurred in getting the tenants in the building, as the member has indicated, was partly related to us awaiting completion of the building to the standards specified in the lease agreement. There were difficulties related to getting the acoustical treatment completed to our specification, some lighting things, and also some things related to fire protection. So those did take time.

[Traduction]

long terme d'immobilisations en matière de logement, auquel est intégré le plan rationnel pour la région de la capitale nationale, soit terminé. En fait, ce qu'il manque, ce sont des éléments du plan rationnel à long terme pour la région de la capitale nationale.

L'autre recommandation qui n'a pas encore été tout à fait concrétisée vise un système de comptabilisation des coûts efficace. La comptabilisation des coûts est en train d'être élaborée. Elle fait partie du deuxième palier de notre nouveau système de gestion financière. Le système de comptabilisation des coûts, qui est le deuxième palier, doit être terminé le 1<sup>er</sup> avril 1987.

**M. Boudria:** Merci. Je suppose que je trouverai d'autres détails dans vos documents, n'est-ce pas? Je voulais tout simplement savoir quels étaient les deux points encore en souffrance.

Je voudrais passer maintenant à un sujet précis, c'est-à-dire l'immeuble Louis St. Laurent, à Hull. Je voudrais vous poser quelques questions.

Je ne comprends pas encore très bien pourquoi on a mis tant de temps avant d'occuper cet immeuble, une fois sa construction terminée. Je crois savoir, d'après les discussions que j'ai eues avec les représentants de Travaux publics Canada au moment où on a parlé de cette question pour la première fois dans les journaux, qu'il fallait que la construction soit terminée, ou presque, avant qu'on permette aux gens de visiter l'immeuble pour déterminer quelle décoration s'imposait. Je ne comprends pas: malgré les différends entre Travaux publics Canada et le propriétaire, malgré le fait que les deux parties ne s'entendent pas sur la date à partir de laquelle le loyer va commencer à courir, pourquoi ne pas avoir permis qu'on y aménage et qu'on détermine où les cloisons étaient nécessaires, les prises de courant électriques, la moquette, ou du moins, pourquoi ne pas avoir permis qu'on dessine des plans au moment même de la construction plutôt que d'attendre que tout soit terminé pour amorcer la planification? Tout d'abord, pouvez-vous confirmer ou infirmer les rumeurs que j'ai entendues? Peut-être voudrez-vous reprendre là où mes renseignements sont faux et expliquer pourquoi les choses se sont déroulées ainsi.

**M. Giroux:** Madame la présidente, avec votre permission, j'aimerais demander à M. Dunphy, sous-ministre adjoint responsable du logement, qui a les renseignements demandés, de répondre aux questions concernant l'immeuble Louis St. Laurent.

**M. J.M. Dunphy (sous-ministre adjoint, Logement, ministère des Travaux publics):** Le retard qui est survenu dans le choix des locataires de l'immeuble, comme vous l'avez dit, s'explique par le fait que nous exigeons que la construction soit terminée conformément au cahier des charges avant qu'on puisse conclure une entente de location. Il y a des difficultés concernant l'acoustique, car notre cahier des charges n'a pas été respecté, et il en va de même pour l'éclairage et pour la protection contre les incendies. Il a donc fallu du temps pour régler ces questions.



[Text]

• 1100

In addition to that, we encountered a further delay in getting a consultant appointed to work on the client requirements and prepare the plans that were needed to give to the building owner.

I guess that is about it, in a nutshell.

**Mr. Boudria:** That is not what I was asking exactly, with all due respect. I acknowledged those things, I think, in the preamble to my question. What I was trying to find out was not whether or not there had been delays, but why it was that notwithstanding the negotiations that were going on between the department and the landlord plans could not be preceded with at the same time as those negotiations were going on. If you had this disagreement as to when it was that you had to start paying for the lease, well, notwithstanding that, you knew you would occupy the building sooner or later, so why is it that at that time that planning could not go on so you would be ready to start using the facilities at the earliest possible opportunity, given that it was costing almost \$1 million a month for that building?

**Mr. Dunphy:** The basic reason was one of the ones I just mentioned. In order to be able to carry out that activity concurrently with the negotiations that were going on with the builder, the efforts to try to get the building completed up to base standards . . . in order to carry on the other concurrent activity, we needed to have a consultant appointed to work in that activity. We did not have the consultant working as early as we would have liked.

**Mr. Boudria:** I am afraid I am going to have to ask more questions on that.

You did not have that consultant as early as you would have liked. The obvious question is why not? What was the delay? What caused this delay?

**Mr. Dunphy:** I assume you are referring to the delay with the consultant?

**Mr. Boudria:** I was referring to the reply you just gave me.

**Mr. Dunphy:** The delay related to the appointment of the consultant was partly related to the change in government administration. The remaining part of the delay . . . I am not sure why it occurred.

**Mr. Boudria:** What does "change in government administration" mean? Does that mean the new government waited to appoint a different consultant from the one previously chosen?

**Mr. Dunphy:** No, no. At the time the request for the consultant selection was first made, it was prior to the change in government, and I do not believe it was acted on during the intervening period. Then there was a change in administration and that resulted in some further delay.

**Mr. Boudria:** I wonder if somebody could give me a more forward answer. This is not satisfactory.

[Translation]

En outre, il y a eu des retards dans l'obtention des services d'un expert-conseil chargé de déterminer les exigences du client et de préparer les plans réclamés par le propriétaire.

Je pense que vous avez là un résumé de la situation.

**M. Boudria:** Sauf le respect que je vous dois, ce n'était pas là ma question. J'ai tenu compte de ces détails-là dans le préambule de ma question. Je n'essayais pas de savoir s'il y avait eu des délais ou non, mais pourquoi, malgré les négociations qu'il y a eues entre le ministère et le propriétaire, les plans ne pouvaient pas être menés à bien, de concert avec les négociations. S'il y avait un différend au sujet de la date à laquelle on commencerait à verser le loyer, soit, mais vous saviez bien que vous alliez, tôt ou tard, occuper les lieux, et c'est pour cela que je vous demande pourquoi, à ce moment-là, la planification ne pouvait pas se poursuivre, pour vous permettre d'emménager le plus vite possible, puisqu'on sait qu'il en coûte près d'un million de dollars par mois pour cet édifice.

**M. Dunphy:** La raison essentielle est celle que je viens de vous donner. Pour que cette activité puisse se poursuivre de concert avec les négociations menées avec le constructeur—et cela signifie que l'on s'efforçait de terminer l'édifice d'après les critères . . . donc, pour mener cette activité de concert, nous devons nommer un expert-conseil à cet effet. Nous n'avons pas réussi à le faire aussi vite que nous l'aurions souhaité.

**M. Boudria:** Je crains de devoir poser d'autres questions là-dessus.

Vous n'avez pas obtenu les services de l'expert-conseil aussi vite que vous l'auriez souhaité. La question évidente est: pourquoi? Pourquoi y a-t-il eu un retard? Quelle en est la cause?

**M. Dunphy:** Je suppose que vous parlez du retard qui a empêché qu'on embauche l'expert-conseil?

**M. Boudria:** Ma remarque suit immédiatement la réponse que vous m'avez donnée.

**M. Dunphy:** S'il y a eu retard dans la nomination de l'expert-conseil, c'est dû en partie au changement de gouvernement; quant aux autres facteurs . . . à vrai dire, je ne sais pas très bien pourquoi.

**M. Boudria:** Que voulez-vous dire par «changement de gouvernement»? Voulez-vous dire que le nouveau gouvernement a attendu, afin de nommer un expert-conseil différent de celui qu'on avait choisi auparavant?

**M. Dunphy:** Non, non. Au moment où l'on a demandé qu'un expert-conseil soit retenu, nous étions encore sous l'ancien régime, mais je ne pense pas qu'on ait fait quoi que ce soit avant l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement. Ensuite, avec le changement de gouvernement, il y a eu prolongement du retard.

**M. Boudria:** Je me demande si quelqu'un a une réponse plus précise à me fournir. Celle-ci ne me satisfait pas.



*[Texte]*

**Mr. Veinot:** I think I can answer. When the new government took over, they initially withdrew total authorities from the department, to allow them to assess what the authorities were and what role they had to play within that authority system. It was exactly at that time, or just prior to, that the proposal went up for the consultant. So a process that now takes a very short time, about 10 days, to get ministerial approval took a number of months, just because of the time of hitting the Minister with that request. A number of authorities were wrapped up or tied up in that process initially.

**Mr. Boudria:** What does "a number of months" mean specifically in this particular case? It is a ten-day process. Did it take one month, two months, six months? What is the delay specifically?

**Mr. Dunphy:** In this case it took about six to seven months.

• 1105

**Mr. Boudria:** So it took six to seven months before the consultant was hired, and that is one of the reasons why the building was left vacant for so long. It is hard to find out, Madam Chair!

**Mr. Dunphy:** Madam Chair, the total non-productive payment related to that building is based on a number of things: the delay in appointing the consultant; problems in getting requirements from clients soon enough; some difficulties associated with getting the building up to base standard and so on. All of these things interacted. To be able to say specifically how much of that delay and non-productive payment could be attributed to any one of those is rather difficult.

**Mr. Boudria:** But we are agreed, regardless of the other delays, that there is at least one six-month or seven-month delay that was caused by the fact there was not ministerial approval for the consultant. Is that correct?

**Mr. Dunphy:** What I am saying is that these things which caused the delay, they are not necessarily consecutive. Some of them are overlapping and they interact with each other. For example, to say that the six- or seven-month delay equated exactly to six or seven months of non-productive payment is not necessarily the case.

**Mr. Boudria:** Well, it is not necessarily the case, only because there were other concurrent delays, and the other concurrent delays may have overlapped with that particular one and therefore also are a contributing factor that there is a six-month or seven-month delay.

**Mr. Dunphy:** That is right.

**Mr. Boudria:** I am trying to translate this. What that means to me is that even if you had no other delay, the delay in appointing the consultant would have caused a six-month or seven-month delay in occupying the building. Yes or no?

**Mr. Dunphy:** It is likely.

*[Traduction]*

**M. Veinot:** Je pense que je peux vous répondre. Quand le nouveau gouvernement est arrivé au pouvoir, il y a eu suppression de tous les pouvoirs conférés au ministère, afin de permettre une évaluation de ces pouvoirs et du rôle de chacun en matière d'autorisation. C'est précisément à ce moment-là, ou juste un peu avant, qu'on a demandé qu'on retienne les services d'un expert-conseil. Ce qui actuellement est très court, prend environ dix jours, c'est-à-dire l'obtention de l'approbation du ministre, a pris à ce moment-là un certain nombre de mois, à cause de la conjoncture très particulière. Il fallait des autorisations qui avaient été suspendues précisément à ce moment-là.

**M. Boudria:** Dans le cas qui nous occupe, combien de mois cela représente-t-il? Actuellement, il faut dix jours. Est-ce qu'il a fallu un mois, deux mois, ou six mois? Combien de temps a duré le retard?

**M. Dunphy:** Dans ce cas-là, il a fallu entre six et sept mois.

**M. Boudria:** Ce n'est qu'après six ou sept mois qu'on a embauché l'expert-conseil, et c'est pourquoi l'immeuble n'a pas été occupé avant. Il est difficile de savoir vraiment ce qui s'est passé, madame la présidente.

**M. Dunphy:** Madame la présidente, le paiement non productif de loyer en ce qui a trait à cet immeuble est attribuable à diverses choses, comme le temps qu'il a fallu pour nommer un expert-conseil et connaître les besoins particuliers des clients et le fait qu'il a fallu surmonter certaines difficultés pour faire en sorte que cet immeuble réponde aux normes de base du gouvernement. Tous ces facteurs ont contribué à la situation que nous connaissons. Il est difficile de dire dans quelle mesure un facteur ou un autre est responsable du paiement non productif de loyer.

**M. Boudria:** Peu important les autres retards, nous reconnaissons qu'un retard de six ou sept mois est attribuable au fait que vous n'aviez pas reçu l'approbation ministérielle nécessaire pour le choix d'un expert-conseil. Est-ce exact?

**M. Dunphy:** Je dis simplement que ce sont ces choses qui ont entraîné le retard et qu'elles ne se sont pas produites nécessairement les unes après les autres. Certains de ces problèmes se sont produits en même temps. Par exemple, il n'est pas juste de dire qu'un paiement non productif de six ou sept mois est attribuable directement à un retard de six ou sept mois.

**M. Boudria:** Si on ne peut pas dire cela, c'est simplement qu'il y a eu pendant cette même période d'autres retards qui pourraient également entrer en ligne de compte.

**M. Dunphy:** C'est exact.

**M. Boudria:** Je viens simplement d'interpréter ce que vous dites. Je crois que vous dites que même s'il n'y avait pas eu d'autres retards, le temps qu'on a mis à nommer l'expert-conseil aurait entraîné un retard de six ou sept mois en ce qui a trait à l'occupation de cet immeuble. C'est ça?

**M. Dunphy:** C'est possible.

*[Text]*

**Mr. Boudria:** There. Thank you.

Now, other questions as to how this worked. Perhaps you can explain to me how the process went. As I understand it, Treasury Board gave conditions by which there would be a starting date of paying the rent or the lease payments, however they are called, on the building. Now, once Treasury Board gave those conditions to Public Works, was it the rule then of Public Works to go back to the landlord and say that these were the conditions imposed on them by Public Works, and then proceed to sign an agreement? If so, did that occur prior to the building being constructed, or was the building being constructed as these things were being negotiated? I still do not understand why this is said to be one of the causes of the delay in itself. In other words, if this was all solved before you started, why should it impact one way or the other, if you follow my questioning?

**Mr. Dunphy:** The contract was awarded, and in the letter of award the various conditions which Treasury Board had given to the department in its letter were incorporated into the award letter. The award letter also indicated that we would be meeting with the developer to negotiate the lease in detail in relation to Treasury Board approval.

**Mr. Boudria:** I see. So what I am hearing then is that the Treasury Board conditions were there but they perhaps were not specific enough to know exactly when the take-over date, or the date that payment started, would take place—that further details had to be negotiated between the department and the landlord—and that particular element of not having those details as specific as they should have been or could have been, and perhaps you can respond to which one of the two it is, is a reason for the delay—a reason, not the reason.

• 1110

**Mr. Dunphy:** Madam Chair, the developer provided to the department a date when this building would be completed. We thought he was being overly optimistic. We felt that a date three months beyond that was something that was more realistic. That was the date that was subsequently negotiated as part of the lease agreement.

**Mr. Boudria:** That is not quite what I was looking for. I wonder if I could get a response from Treasury Board, Madam Chair, with your permission. I want to know if those instructions by Treasury Board were specific enough. If in fact they were not and left, were subsequent negotiations between Public Works and the landlord a cause for the delay? Now, if that is the case, why were the Treasury Board instructions not specific enough? First of all, is it the case?

**Mr. Capello:** My understanding is that the direction was not that specific, because it is really up to Public Works to negotiate with the developer in this case, when the final fit-up would be arranged. When would the building be ready for occupancy? Really that is not normally done in Treasury Board approval. What we would do is discuss the terms of the

*[Translation]*

**M. Boudria:** C'est ce que je voulais savoir. Merci.

Bon, passons à la marche à suivre. Pouvez-vous m'expliquer le processus que vous avez suivi? Si j'ai bien compris, le Conseil du Trésor a énoncé des conditions et déterminé la date à laquelle le loyer—et peu importe le terme que vous employez—commencerait à être payé. Une fois qu'il a été mis au courant des conditions du Conseil du Trésor, le ministère des Travaux publics a-t-il communiqué avec le propriétaire pour lui faire connaître ces conditions avant de signer le bail? Si c'est le cas, est-ce que cette entente a été conclue avant ou pendant la construction de cet immeuble? Je ne comprends pas vraiment pourquoi on dit qu'il s'agit là d'une des raisons du retard. En d'autres termes, si tous ces problèmes avaient été réglés avant le début de la construction, comment peut-on leur attribuer ce retard? Comprenez-vous ce que je veux dire?

**M. Dunphy:** Les conditions communiquées par le Conseil du Trésor au ministère étaient énoncées dans la lettre d'adjudication. Ce document indiquait également que nous avions l'intention de rencontrer le propriétaire pour discuter en détail du bail, qui est assujéti à l'approbation du Conseil du Trésor.

**M. Boudria:** Je vois. Vous me dites donc que les conditions énoncées par le Conseil du Trésor figuraient dans ce document, mais qu'elles n'étaient peut-être pas assez précises pour qu'on sache exactement quand le ministère prendrait possession des lieux, ou quand les paiements commenceraient; vous dites que le propriétaire et le ministère devaient discuter plus à fond de certains détails. J'en conclus donc que ce retard peut être expliqué en partie, et non pas exclusivement, par le fait que ces détails n'étaient peut-être pas aussi précis qu'ils auraient pu ou dû l'être; c'est à vous de décider du terme qui convient le mieux.

**M. Dunphy:** Madame la présidente, le promoteur a fait connaître au ministère la date à laquelle la construction de l'immeuble serait terminée. Nous étions d'avis qu'il était un peu trop optimiste et qu'il valait mieux fixer cette date à trois mois plus tard. C'est d'ailleurs cette date qui était mentionnée dans le bail.

**M. Boudria:** Ce n'est pas vraiment ce que je veux savoir. Madame la présidente, si vous me le permettez, j'aimerais obtenir une réponse du Conseil du Trésor. Je désire savoir si les instructions du Conseil du Trésor étaient suffisamment précises. Si elles ne l'étaient pas, est-ce que les négociations qui ont suivi entre le ministère des Travaux publics et le propriétaire étaient à l'origine du retard? Si c'était le cas, il faudrait nous dire pourquoi les instructions du Conseil du Trésor n'étaient pas suffisamment précises. Pouvez-vous me dire tout d'abord si c'était le cas?

**M. Capello:** À mon avis, ces directives n'étaient pas très précises, puisque c'est au ministère des Travaux publics qu'il revient de négocier avec le promoteur et de déterminer quand l'aménagement devrait être terminé, quand le client pourrait emménager? Ces questions ne sont normalement pas abordées dans une approbation du Conseil du Trésor. Nous discutons

*[Texte]*

lease, the length of the lease, and what type of lease it would be. In this instance it is normally the Department of Public Works' responsibility to do that directly with the developer. That is my understanding, but . . .

**Mr. Boudria:** Then, I will go back to the Office of the Auditor General and ask the Auditor General's representatives, Madam Chair, if that is their opinion, that the Treasury Board guidelines or Treasury Board instructions were specific enough. Were they followed? You are saying in your audit notes that they were not followed. But on the other hand, Treasury Board is saying, well, they were not really all that specific. Which is it? Were they specific enough? Were they followed? Was it neither?

**The Chairman:** Mr. Dubois.

**Mr. Dubois:** Madam Chair, as we state in paragraph 338, Treasury Board approved the acquisition of this space on the condition that Public Works negotiate certain conditions in the lease.

The letter from Treasury Board, according to us, is quite specific as to the direction given to Public Works to attempt to negotiate certain conditions. There is nothing, however, as to the date. The conditions are more related to the type of arrangement and there is nothing mentioned as to the date itself. The date is left up to Public Works to negotiate with the contractor, depending on the construction schedule.

**Mr. Boudria:** I am still trying to determine in my own mind, Madam Chair, quite apart from the six- or seven-month delay that we heard about earlier, why this happened. Where were the flaws in the system that permitted this delay, other than the one we have already identified five or ten minutes ago? I think we have found one spot where there was an inaction, as it were, in this case, which caused a delay. I figure that this cost us \$5 million or \$6 million.

I am trying to identify—there seem to be a number of these deficiencies that are listed—where the others are and what could have been done to ensure that they did not occur. What could have been done then—although it is water under the bridge—to avoid them happening? What can be done in the future to make sure that when we lease space it does not happen again?

Perhaps I could ask the deputy minister, with your permission.

**Mr. Giroux:** Madam Chair, to briefly summarize, the reasons for the delay were a combination of delays in specifying the requirements of the client for the space to be provided in the building, and, as identified, delays in the relocation of a consultant. During that time discussions were also taking place with the developer on the appropriate lease. You were asking, I think, at a point in time if this contributed to the delay. I do not think so because these were being done at the same time as we were encountering the others. So the discussions with the developer—unless I am wrong, Mr. Dunphy—did not contribute to that.

*[Traduction]*

habituellement des modalités du contrat de location, de la période visée, et du type de bail. Dans le cas qui nous occupe, c'est au ministère des Travaux publics qu'il revient de discuter de cette affaire directement avec le promoteur. À mon avis, c'est de cette façon que les choses se déroulent . . .

**M. Boudria:** Je dois alors poser ma question aux représentants du Bureau du vérificateur général et leur demander, madame la présidente, s'ils sont d'avis que les directives ou les instructions du Conseil du Trésor étaient suffisamment précises. Ont-elles été respectées? Vous dites dans les notes de votre vérification qu'elles n'avaient pas été respectées. Cependant, le Conseil du Trésor dit qu'elles n'étaient pas suffisamment précises. Qui doit-on croire? Ces instructions étaient-elles précises? Ont-elles été suivies? Qui a raison?

**La présidente:** Monsieur Dubois.

**M. Dubois:** Madame la présidente, comme on le précise au paragraphe 338, le Conseil du Trésor a approuvé l'acquisition de l'espace prévu, pourvu que les Travaux publics obtiennent certaines conditions relatives à l'occupation de l'immeuble.

À notre avis, la lettre qu'a adressée le Conseil du Trésor au ministère des Travaux publics précise bien que le ministère doit chercher à négocier certaines modalités. Cependant, on n'y donne pas de date. Ces conditions touchent plutôt le type d'entente, et on ne précise pas la date. Et c'est au ministère des Travaux publics qu'il revient de négocier cette date avec l'entrepreneur, en fonction du programme de construction.

**M. Boudria:** Madame la présidente, j'essaie toujours de déterminer, nonobstant le retard de six ou sept mois dont on a parlé tout à l'heure, pourquoi cela s'est produit. Est-ce qu'il y a des faiblesses au sein du système, des faiblesses autres que celles qu'on a déjà mentionnées il y a cinq ou dix minutes? Nous avons découvert que dans un cas, un retard a été causé par une certaine inaction. D'après moi, cela a dû nous coûter 5 ou 6 millions de dollars..

Il semble y avoir toute une liste de faiblesses, et j'essaie de déterminer exactement quand elles se sont produites et ce qu'on pourrait faire pour éviter qu'elles se produisent à nouveau. Il est trop tard maintenant, mais j'aimerais savoir ce qu'on aurait pu faire pour les éviter. Comment faire à l'avenir, lorsque nous louons des locaux, pour éviter ces problèmes?

J'aimerais, si vous me le permettez, poser cette question au sous-ministre.

**M. Giroux:** Madame la présidente, pour résumer, ce retard est attribuable au fait qu'il a fallu beaucoup de temps pour connaître les besoins particuliers des clients et pour choisir un expert-conseil. Pendant cet intervalle, on discutait également du bail approprié avec l'entrepreneur. Il me semble que vous demandiez si, à un moment ou à un autre, cela avait pu contribuer au retard. Je ne le pense pas, car ces discussions se sont déroulées alors que nous rencontrions déjà d'autres personnes. Sauf erreur de ma part, monsieur Dunphy, les discussions que nous avons eues avec l'entrepreneur n'ont pas du tout contribué au problème.



[Text]

[Translation]

• 1115

The developer indicated that he would be able to meet a date of June 1, 1985. We felt that was overly optimistic for a number of reasons and requirements, including the acoustics, the landscaping, the access to the building and so forth, and we resisted paying rent on that June 1 date.

A dispute evolved between us and the developer, because the developer was providing us with a building, and finally this dispute went to the Minister and the Minister asked for an independent review of the situation. That independent review led to a decision to pay the rent starting September 1, 1985. Because the client was not moving into the building at that period of time and has since virtually totally moved in, for periods of time we had non-productive payments.

You are asking me what we are doing in the future to prevent a recurrence of that time. Mr. Dunphy is now heading the Accommodation Branch, for which the purpose was to tighten up considerably our internal procedures of providing accommodation for federal government buildings. I will ask him to go into details as to the kinds of steps that are in place to ensure that such a recurrence does not take place.

**Mr. Dunphy:** One of the areas to which we are giving particular emphasis is the establishment of the requirements of our clients and spending some significant amount of time on that before we put forward projects for approval and before we acquire space. The emphasis therefore is to allow us to have these requirements early, to have consultants working on them if required, and in essence to avoid one of the kinds of delays we are talking about here, where that was part of the difficulty. The Accommodation Branch, which has been set up in Public Works to provide custodianship of all office space administered by the federal government, also has a responsibility to review the lease offers that come to us from the Realty Branch and in effect provide a second review of these leases, a challenge if you like. These are some of the things we believe would help to avoid this.

With regard to the conditions established by the Treasury Board in their letter to the department authorizing the award of this contract, we also have some measures under way related to ensuring that conditions imposed by the Treasury Board in all Treasury Board replies that we receive are taken note of and monitored by the senior people in the department with a view to ensuring that action takes place in relation to those kinds of conditions imposed by the board.

**Mr. Boudria:** What I am trying to find out is this: is there a new list of instructions or whatever you call them, a new set of guidelines or what have you, now in the hands of the officials of the department that identifies a specific series of steps to be used from now on in the case of these leases of new buildings? And if so, is it different from the previous one in order to correct what happened in this particular case? Is there a new

L'entrepreneur nous avait dit qu'il pensait pouvoir être prêt pour le 1<sup>er</sup> juin 1985. Nous avions jugé cela un peu optimiste, et ce, pour plusieurs raisons, dont l'acoustique, l'aménagement paysager, l'accès à l'immeuble, etc., et nous avons refusé de nous engager à payer le loyer à compter du 1<sup>er</sup> juin.

C'est ainsi qu'est survenu ce différend entre nous et l'entrepreneur, car ce dernier nous fournissait tout de même un immeuble. En fin de compte, la question a été renvoyée devant le ministre, qui a demandé que l'on fasse faire une analyse indépendante de la situation. Cette analyse indépendante nous a amenés à décider de payer le loyer à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1985. Étant donné que le client n'allait pas emménager de sitôt, bien que son déménagement soit aujourd'hui pratiquement terminé, l'on peut dire que pendant certaines périodes de temps, il y a eu paiement non productif de loyer.

Vous me demandez ce que nous comptons faire à l'avenir pour éviter que pareille situation ne se reproduise. C'est maintenant M. Dunphy, qui dirige le Secteur du logement, qui est chargé de resserrer nos mécanismes internes d'obtention de locaux pour les bureaux du gouvernement fédéral. Je lui demanderai de nous fournir le détail des mesures qui ont été prises pour éviter qu'on ne se retrouve dans la même situation.

**M. Dunphy:** L'une des choses sur lesquelles nous mettons tout particulièrement l'accent, c'est la définition des besoins de nos clients, et nous y consacrons beaucoup de temps avant de soumettre des projets pour approbation et de signer des contrats pour la location d'espaces de bureaux. L'important, donc, c'est de connaître rapidement les besoins des clients, d'affecter au besoin à leur étude des experts-conseils et de prendre toutes les autres mesures nécessaires pour éviter le genre de retard dont on vient de parler et qui sont largement responsables des problèmes relevés. Le Secteur du logement, qui a été créé au sein du ministère des Travaux publics et qui est en quelque sorte le gardien de tous les espaces de bureaux qu'administre le gouvernement fédéral, a également pour responsabilité d'examiner les offres de location qui nous viennent des Services de l'immobilier et de fournir, si vous voulez, une deuxième opinion. Voilà donc quelques-uns des mécanismes que nous avons mis en place dans le but d'éviter que ce genre de problème ne se reproduise.

En ce qui concerne les conditions fixées par le Conseil du Trésor dans sa lettre au ministère autorisant la passation de ce contrat, nous avons pris certaines mesures en vue de nous assurer que les conditions imposées par le Conseil du Trésor dans toutes ses réponses officielles sont fidèlement prises en note et contrôlées par les agents supérieurs du ministère, et ce, afin d'être bien certains que les mesures prises soient conformes aux conditions imposées par le Conseil du Trésor.

**M. Boudria:** Voici ce que j'aimerais savoir: les hauts fonctionnaires du ministère disposent-ils maintenant d'une nouvelle liste d'instructions, ou de lignes directrices—je ne sais comment vous appelleriez cela—identifiant une série de mesures à prendre, à partir d'aujourd'hui, dans le cas de la négociation de baux pour de nouveaux immeubles? Dans l'affirmative, cette liste diffère-t-elle de la précédente? A-t-on



[Texte]

way of doing things altogether that is easily identifiable to the officials of the department so that these things do not recur?

• 1120

**Mr. Dunphy:** These instructions do exist. Some of them are in writing; some of them are provided to our people through training programs. The change in accountabilities which has taken place in the department, the recent reorganization that came into effect on April 1, very clearly establishes the accountabilities for various activities in the department. Prior to that time we operated in what has been called a "matrix" style of management, and the accountabilities were less clear. Because of the changes that have taken place it is now possible to pin-point the accountabilities for doing things and to take appropriate actions if things do not work the way they should.

**Mr. Roman:** In this report we said there was a customer problem in dealing with a prison in Saskatchewan. In this particular case you are talking about a client problem, because the client did not comply or give you notice of his requirements and sufficient time. It was my impression that the officials in Public Works had all the expertise and knowledge, etc., and they were in fact acting as the project manager for their client. They do have the expertise of being able to go backward and tell the client exactly what is required by that particular client prior to the commencement of any undertaking by Public Works.

Why is there so much confusion in this regard? It seems so simple, sitting here, that proper guidelines can be drawn up and all departments of government can be given these instructions and they very simply can be complied with. In this particular case that is one of the reasons for the cause of, let us say, public funds being wasted again.

**Mr. Dunphy:** As I indicated a moment ago, on this particular project we did not get these requirements early enough. I have also indicated that we have taken measures to ensure, insofar as we can, that we get the requirements of the clients early, before we enter into any final arrangements on a building acquisition.

The other point I think I would like to make is that while Public Works has a lot of expertise in the area of helping clients to determine requirements, ultimately the client is the one who has to work closely with us. We can advise them, and we frequently are asked for advice. But the determination of client needs is done internally within departments... the various tenants we have, and I dare say the different departments, have different methods of establishing their requirements. Some are more sophisticated than others.

[Traduction]

modifié l'ancienne liste, de façon à éviter le genre de problèmes dont on vient de parler? Y a-t-il une toute nouvelle façon de faire les choses que les fonctionnaires du ministère comprennent bien et qui permettra d'éviter ce genre de problèmes à l'avenir?

**M. Dunphy:** Pareilles instructions existent bel et bien. Certaines d'entre elles existent dans une forme écrite; d'autres ont été expliquées au personnel du ministère dans le cadre d'un programme de formation. Le ministère a subi une réorganisation le 1<sup>er</sup> avril dernier, et les responsabilités pour les différentes activités du ministère sont maintenant clairement établies. Auparavant, nous savions fonctionner selon un système de gestion matricielle, et les responsabilités étaient moins claires. Cependant, vu les changements qui ont été apportés au système, il est maintenant possible de définir de façon très stricte les différentes responsabilités et de prendre les mesures appropriées si les choses ne tournent pas comme elles le devraient.

**M. Roman:** Dans ce rapport, on dit qu'il y avait un problème de client avec une prison, en Saskatchewan. Dans ce cas précis, vous dites qu'il y a eu un problème parce que le client n'a pas voulu respecter les conditions, ou bien ne vous a pas avertis suffisamment à l'avance de ses besoins. J'avais eu l'impression que les hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics avaient toutes les connaissances et toute l'expérience voulues, et qu'ils avaient en fait joué le rôle de gérant de projet pour leur client. Ils sont tout à fait en mesure de retourner en arrière et de dire au client quels sont les besoins particuliers qui interviendront, et ce, avant que les Travaux publics n'entreprennent quoi que ce soit.

Pourquoi y a-t-il autant de confusion dans ce domaine? Il me semble que ce devrait être très facile d'établir des lignes directrices appropriées et de les distribuer à tous les ministères fédéraux afin que ceux-ci puissent s'y conformer. Dans le cas qui nous intéresse ici, c'est à cause de cette confusion que des deniers publics ont encore une fois été gaspillés.

**M. Dunphy:** Comme je le disais à l'instant, pour ce qui est du contrat dont vous parlez, nous n'avions pas été renseignés suffisamment tôt au sujet des besoins. J'ai également expliqué que nous avons, depuis, pris des mesures qui devraient nous permettre d'être au courant des besoins des clients très rapidement, avant de négocier les arrangements finaux pour une transaction immobilière quelconque.

J'aimerais faire encore une autre remarque. Bien que le ministère des Travaux publics ait l'habitude d'aider ses clients à déterminer quels sont leurs besoins, au bout du compte, c'est le client qui devra travailler étroitement avec nous. Nous les conseillons, et l'on vient souvent nous demander conseil. Mais la définition des besoins du client est une chose qui se fait à l'intérieur des différents ministères... les différents locataires que nous avons, j'oserais même dire les différents ministères, ont chacun leur propre système pour définir quels sont leurs besoins. Certains systèmes sont assez recherchés, mais d'autres le sont moins.

## [Text]

But that is the way the process works. We only overrule a client if they believe they need space which is in excess of the standards established by the Treasury Board. In that case we would advise the client that they had to go to Treasury Board to seek an approval to exceed those standards. There are many standards that apply to clients in the space they occupy in government buildings.

**Mr. Roman:** But why do you proceed without your procedure being complied with by your client? Why do you proceed and find yourselves in the difficulty you are in at the moment?

**Mr. Dunphy:** As I indicated, we are talking, in this case of the Louis St. Laurent building, of a building which got under way some years ago. The current processes we have in force in the department, the area of establishing the requirements early, so that this kind of thing does not happen—these processes are in place now. We believe that those processes will be effective in reducing the frequency of occurrences of this kind.

• 1125

**The Chairman:** Did you have any questions, Mr. Boudria?

**Mr. Boudria:** Yes, if I may, just a little bit more. We have heard on two or three occasions this morning that the Department of Public Works was not aware of the clients' requirements. The question, of course, that begs to be asked, and I am probably asking the wrong person because I should ask the client, why did they not provide you with those requirements sooner.

First, do you know of the reasons why they were not provided to you?

Second, are there, again, Treasury Board instructions that say, Thou shalt provide Public Works with the definite information at a particular stage in the construction process? If there are such rules, it obviously seems they were not followed. But first of all, is there such a rule?

**Mr. Dunphy:** Do you mean with regard to the establishment of requirements?

**Mr. Boudria:** Yes.

**Mr. Dunphy:** As far as we are concerned, Madam Chairman—and I am talking about the present—we will not undertake commitments that will result in the use of space unless we have the requirements firmly established from the clients. That is our general approach today.

Now, with regard to the client in this particular building, the Department of National Defence, they have specific and very complex requirements. I am certain they encountered difficulty in determining the requirements and establishing them for us so that we could get them into our drawings. I believe they may have also had some difficulties in determining what parts of their operation should move to that building.

## [Translation]

Quoi qu'il en soit, c'est ainsi que fonctionne le système. Nous ne nous interposons que dans les cas où les besoins en matière d'espace identifiés par le client dépassent les normes établies par le Conseil du Trésor. Dans pareille situation, nous recommandons au client de demander au Conseil du Trésor l'autorisation expresse de dépasser les normes établies. Il existe différentes normes qui s'appliquent aux clients relativement aux espaces qu'ils occupent dans les immeubles du gouvernement.

**M. Roman:** Mais pourquoi allez-vous de l'avant avec ces contrats si votre client n'a pas observé la procédure établie? Pourquoi aller de l'avant et vous retrouver avec le genre de problème que vous connaissez à l'heure actuelle?

**M. Dunphy:** Comme je l'ai déjà dit, il est question ici de l'immeuble Louis St. Laurent, dont la construction a été entreprise il y a plusieurs années déjà. Les mécanismes qui sont maintenant en place au ministère, le besoin de définir très tôt les besoins véritables, etc., tout cela est maintenant en place, et ce genre de problème ne se pose plus. Nous pensons que ces différents mécanismes permettront de réduire la fréquence de ce genre de difficultés.

**La présidente:** Avez-vous des questions à poser, monsieur Boudria?

**M. Boudria:** Oui, si vous me le permettez. On nous a dit à deux ou trois reprises, ce matin, que le ministère des Travaux publics n'était pas au courant des besoins des clients. Il convient logiquement de poser la question suivante, mais je m'adresse sans doute à la mauvaise personne, car ce sont vos clients qui seraient en mesure de répondre: pourquoi ne vous ont-ils pas fait connaître plus tôt leurs besoins?

Tout d'abord, donc, savez-vous pourquoi ces renseignements ne vous ont pas été fournis?

Deuxièmement, y a-t-il des directives du Conseil du Trésor qui disent: tu fourniras aux Travaux publics, à telle ou telle étape de la construction, les renseignements définitifs requis? Si pareille règle existe, on ne l'a manifestement pas suivie. Mais dites-moi tout d'abord s'il existe pareille règle.

**M. Dunphy:** Relativement à la définition des besoins?

**M. Boudria:** Oui.

**M. Dunphy:** En ce qui nous concerne, madame la présidente—et je parle du présent—nous ne prendrons aucun engagement débouchant sur l'utilisation d'espace de bureau, à moins que le client nous ait fourni ses besoins précis. Voilà l'approche que nous suivons à l'heure actuelle.

Pour ce qui est du client dont il est question, il s'agit du ministère de la Défense nationale, qui a des besoins très précis et fort complexes. Je suis certain que les responsables au ministère auront eu du mal à fixer ces besoins et à les formuler pour nous afin que nous puissions les intégrer dans nos dessins. Et je crois par ailleurs qu'ils ont dû avoir du mal à déterminer quels services déménageaient.

## [Texte]

**Mr. Boudria:** Do you mean to say that they had not identified what parts of the department were going to move there and yet they wanted the building?

**Mr. Dunphy:** Madam Chairman, they had identified roughly their requirements. But DND is a very large organization and the specifics were not available at that time.

I think I should also point out that the idea of taking this building in Hull is related to the need to establish a 75%:25% ratio between both sides of the river. That was a key decision in this whole thing.

**Mr. Roman:** That is evasive. The contract stood still for seven months.

**Mr. Boudria:** From the day that the agreement was signed with the developer to build that building to the day you started to pay rent, what is the time lapse, roughly?

**Mr. Dunphy:** From when he started construction?

**Mr. Boudria:** Are we talking about a couple of years?

**Mr. Dunphy:** He would have started early in 1984, January or February sort of thing. And the construction to the base building standards went on until the summer of 1985.

**Mr. Boudria:** Which means to me, Madam Chairman, that there is somewhere between one and a half and two years that the client department knew that sooner or later they were going to have to move into that building.

I cannot help but note that it is totally unacceptable that in two years they could not have figured out who was going to move there, where they wanted the partitions, where they wanted the walls, and all those other things that presumably are included in this fit-up plan or this secondary plan to do the interior, so that work could have gone on concurrently. I know we have one reason, a six months delay. Government chose not to appoint a contractor for six or seven months to . . . No, not a contractor, but a designer to do the inside of that building. But that still leaves almost 1.5 years in which at least the department should have known what it wanted. They were told they only had a general view of what they wanted until that point and had not made too much in the way of specific effort.

• 1130

So I gather there are, first of all, no Treasury Board rules at this time saying when this process has to start; because I did not hear any response to that. Can I gather that this is the case, Madam Chair, from Treasury Board: that there are no rules that say client departments must supply their detailed requirements, where they need all their different things, to Public Works? That seems to be the case. I did not hear otherwise.

## [Traduction]

**M. Boudria:** Voulez-vous entendre par là que le ministère n'avait pas encore décidé quels services allaient s'installer dans le nouvel immeuble, mais qu'il avait malgré tout décidé qu'il le voulait, cet immeuble?

**M. Dunphy:** Madame la présidente, les responsables au ministère avaient déterminé, grosso modo, quels étaient leurs besoins. Cependant, le ministère de la Défense est très gros, et tous les détails n'avaient pas encore été rassemblés.

Je m'empresse de souligner par ailleurs que si l'on a choisi cet immeuble, à Hull, c'est à cause de cette règle qui veut qu'il y ait 75 p. 100 de la fonction publique d'un côté de la rivière et 25 p. 100 de l'autre. C'était là l'élément clef dans toute cette affaire.

**M. Roman:** Vous vous esquiviez. Le contrat n'a pas bougé pendant sept mois.

**M. Boudria:** Combien de temps s'est-il écoulé entre la signature du marché avec l'entrepreneur et le moment où vous avez commencé à payer un loyer?

**M. Dunphy:** Entre le jour où la construction a commencé et le paiement du loyer?

**M. Boudria:** S'agit-il de quelques années?

**M. Dunphy:** Les travaux ont dû débuter en janvier ou en février 1984 et se sont poursuivis, conformément aux normes de construction de base, jusqu'à l'été 1985.

**M. Boudria:** Ce qui veut dire, madame la présidente, que le ministère client a su pendant un an et demi ou deux ans qu'il allait un jour ou l'autre devoir s'installer dans cet immeuble.

Je ne peux m'empêcher de souligner que d'après moi, il est tout à fait inacceptable que le ministère n'ait pas pu, pendant cet intervalle de deux ans, décider qui allait s'installer dans le nouvel immeuble, où devaient être érigés les cloisons, les murs et tous les autres éléments qui font partie du plan d'aménagement intérieur au plan secondaire, ce qui aurait permis à l'entrepreneur de s'occuper en même temps de ces travaux-là. Je sais qu'il y a une raison qui peut intervenir, notamment ce retard de six mois. Le gouvernement a choisi de ne pas désigner d'entrepreneur pour une période de six ou sept mois . . . Je n'aurais pas dû dire entrepreneur, mais «designer», responsable de l'aménagement intérieur. Quoi qu'il en soit, cela donnait tout de même un an et demi au ministère pour décider de ce qu'il voulait avoir. Les gens du ministère n'avaient à cette époque qu'une idée très générale de ce qu'ils voulaient et ils n'avaient pas vraiment fait de gros efforts pour entrer dans les détails.

J'en déduis donc, premièrement, qu'il n'existe à l'heure actuelle aucune règle du Conseil du Trésor disant quand ce processus doit débuter. Je n'ai pas encore eu de réponse là-dessus. Madame la présidente, ai-je raison de dire qu'il n'existe au Conseil du Trésor aucune règle stipulant que les ministères clients doivent déposer auprès du ministère des Travaux publics le bilan détaillé de leurs besoins, les échéances qui



[Text]

**Mr. Capello:** There are no specific deadlines on that. That is normally negotiated between the client department and Public Works, based on the expected occupancy date; when the building would be ready. In this case, as Mr. Dunphy has mentioned, when the construction started, the department then did look at what organizations they would move, and they were advised at that time that they would need a submission to Treasury Board to come in for special space requirements. That was a series of discussions and negotiations between the Department of Public Works, the client—National Defence—and also the submission coming into Treasury Board.

**Mr. Boudria:** But the reasons we are hearing—and we have heard them mentioned this morning—are that there was this change of date for occupancy from June till September. But that date pushed the whole process back. So it should not have caused the building to be empty longer. It should have actually shortened that process, because they occupied it later. Looking back on it, had the contractor finished the building by the date he said he would, we would actually have had this waste of space for a longer period of time, not a shorter one.

So I do not see why that point that is being brought so often enhances the position of the Department of Public Works or others who have raised it. To me it makes it, if I may say so, less credible, not more.

Is that not the case, that had they finished in time you would have had a longer delay, not a shorter one?

**Mr. Dunphy:** If the builder had finished earlier there would have been a longer period of unproductive payment.

**Mr. Boudria:** Right. So that delay in completing the building—obviously; you have just answered it—is not a cause of the problem that we have before us in any way, shape, or form; right?

**Mr. Dunphy:** No, I think—

**Mr. Boudria:** It could not be. It was part of the solution, according to what you just said.

**Mr. Dunphy:** That is right.

**Mr. Dubois:** Madam Chair, just a small point of clarification. Without oversimplifying the complexity of the detailed design of a building and the needs of DND, the authorization from Treasury Board was obtained in September 1983, and prior to September 1983 there was established a need for 30,000 square metres from DND at that time; the middle of 1983. So the point of clarification is that they had even more time to plan for the occupation of the building.

**Mr. Boudria:** So the 75:25 reason we heard a while ago did not really contribute to this building being vacant in this case. From what I am hearing from Mr. Dubois, the requirement

[Translation]

doivent intervenir, etc.? Ça semble être le cas, car on ne m'a pas dit le contraire.

**M. Capello:** Il n'y a pas de délai ou de date limite pour ce genre de choses. En règle générale, cela est négocié par le ministère client et les Travaux publics, à partir de la date prévue pour l'emménagement. Dans ce cas-ci, comme l'a dit M. Dunphy, lorsque les travaux de construction ont débuté, le ministère a commencé à réfléchir aux services qu'il voudrait y voir installés, et on lui avait dit à l'époque qu'il lui faudrait déposer au Conseil du Trésor une demande spéciale d'espaces de bureaux. Il y a eu toute une série de discussions et de négociations entre le ministère des Travaux publics et le client, c'est-à-dire la Défense nationale. Et il y a également eu cette demande déposée auprès du Conseil du Trésor.

**M. Boudria:** Mais les raisons qu'on entend depuis le début, elles ont été mentionnées plusieurs fois ce matin... on ne fait que parler de la date d'emménagement, qui a été reportée de juin à septembre. Mais cette date a reporté le processus dans son ensemble. Cela n'explique aucunement pourquoi l'immeuble est resté vide plus longtemps. Logiquement, cela aurait dû raccourcir le processus, car l'immeuble n'allait être occupé que plus tard. Réflexion faite, si l'entrepreneur avait terminé l'immeuble pour la date promise, tous ces espaces auraient été gaspillés pendant une période de temps plus longue, et non pas plus courte.

Je ne vois vraiment pas en quoi cet argument qui revient sans cesse défend ou améliore la position du ministère des Travaux publics ou des autres qui l'ont soulevé. À mon sens, cela ne fait que rendre toute cette histoire encore moins crédible.

N'est-il pas vrai que si la construction avait été terminée à temps, le retard aurait été plus long, et non pas plus court?

**M. Dunphy:** Si l'entrepreneur avait terminé les travaux de construction plus tôt, on aurait versé pendant plus longtemps des paiements non productifs de loyer.

**M. Boudria:** Précisément. Par conséquent—et c'est vous qui venez de le dire—le retard au niveau de la construction de l'immeuble n'est en aucune façon responsable du problème dont il est question ici. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. Dunphy:** Non, je pense...

**M. Boudria:** Ce retard ne peut pas être responsable du problème, car d'après ce que vous venez de dire, cela aurait été un élément de la solution.

**M. Dunphy:** C'est exact.

**M. Dubois:** Madame la présidente, un petit éclaircissement. Sans vouloir trop simplifier la complexité de la maquette et des besoins du ministère de la Défense nationale, l'autorisation du Conseil du Trésor a été obtenue en septembre 1983, et avant cette date, c'est-à-dire au milieu de l'année 1983, le ministère avait décidé qu'il lui fallait 30,000 mètres carrés. Ce que je tiens à souligner, c'est qu'ils ont eu encore plus de temps pour planifier l'occupation et l'aménagement de l'immeuble.

**M. Boudria:** Cette question du rapport 75-25 dont on a parlé tout à l'heure n'a donc rien à voir avec le fait que l'immeuble soit resté vide. Si j'ai bien compris M. Dubois, les besoins



**[Texte]**

had already been established long before the building started and it is not as though somebody built up a building just hoping someone would move in it or anything like that. The requirement of 30,000 square metres, I hear, was there prior to 1983.

**Mr. Dubois:** Prior to September 1983.

**Mr. Boudria:** That helps me very much.

**Mr. Roman:** One very quick supplementary. How often during the course of the period when you knew the building was going to be completed, let us say June 1985, did you go back to your client and say the building is going to be completed in June 1985, we require you to give us details of your specific needs? How often was that done, and is there any evidence requesting that information available to this committee?

**Mr. Dunphy:** There is evidence in our files of letters that were written to our client during that time. In addition to that, we had staff dedicated to the determination of requirements, the fit-up for this building, who were in weekly, if not daily, contact with the client in working with him to get the requirements established.

• 1135

**Mr. Roman:** Thank you.

**La présidente:** Monsieur Desjardins.

**M. Desjardins:** Merci, madame la présidente. Bien sûr, rendu à ce stade-ci, une bonne partie de mes questions a déjà reçu une réponse.

J'adresserai peut-être un mot à M. Giroux puisqu'il en est à sa première rencontre avec les membres du Comité. C'est donc pour lui une séance d'initiation avec le Comité. Il y a sûrement dans la vie d'un homme et d'une femme des jours plus drôles que de comparaître devant ce Comité. Sauf qu'on a un travail à faire et ce Comité, dans mon esprit, fait de «l'autopsie préventive», en ce sens qu'on espère que les remarques qu'on adresse ou que les situations que nous dénonçons trouvent réponse et trouvent amélioration à l'intérieur des ministères. Malheureusement pour ce qui est de votre ministère, l'année dernière, celui qui comparaisait à votre place nous est arrivé avec de bons vœux, de bonnes intentions et on doit reposer cette année encore les mêmes questions que l'on posait l'année dernière.

Alors, veuillez savoir, monsieur Giroux, que le Comité accueille très bien votre fermeté et la réforme que vous entreprenez à l'intérieur de votre ministère. On espère, dans le futur, n'avoir pas à revenir avec les mêmes questions que l'on vous pose aujourd'hui. Je vous souhaite bonne chance et vous dis que vous avez la confiance des membres du Comité mais que l'on ne se laissera pas duper.

J'aimerais poser des questions, madame la présidente—je serai bref puisqu'on y a répondu partiellement—au sujet du plan d'investissement à long terme pour le programme de logement. Est-ce que l'on peut déjà voir des répercussions de ce plan-là dans le taux d'occupation des immeubles de la Capitale

**[Traduction]**

avaient été fixés bien avant que les travaux de construction ne commencent; ce n'est pas du tout comme si quelqu'un avait construit un immeuble en espérant que quelqu'un viendrait s'y installer un jour. Ce qu'on vient de nous dire, c'est qu'avant 1983, on avait décidé qu'il fallait 30,000 mètres carrés.

**M. Dubois:** Avant septembre 1983.

**M. Boudria:** Ce renseignement m'aura été très utile.

**M. Roman:** Une petite question supplémentaire. Combien de fois pendant cette période êtes-vous allés voir votre client pour lui dire: l'immeuble va être terminé pour juin 1985, et il nous faut connaître le détail de vos besoins particuliers? Combien de fois cela a-t-il été fait, et pourriez-vous en fournir des preuves concrètes au Comité?

**M. Dunphy:** Nous avons dans nos dossiers des copies des lettres que nous avons envoyées à notre client pendant cette période. D'autre part, il y avait des gens de chez nous qui étaient responsables de la définition des besoins d'aménagement intérieur de l'immeuble et qui allaient chaque semaine sinon chaque jour voir le client pour travailler avec lui à la définition des besoins particuliers.

**M. Roman:** Merci.

**The Chairman:** Mr. Desjardins.

**Mr. Desjardins:** Thank you, Madam Chairperson. Obviously, at this stage, a good many of the questions I had wanted to ask have already been answered.

I would however like to say a few words to Mr. Giroux who is meeting with members of the committee for the very first time. This will have been his initiation. In everyone's life there are certainly things which are more pleasant than having to appear before this committee. We do however have a job to do and in my view our committees role is to do "preventive autopsies", and that we hope that the remarks we make or the situations we denounce bring about answers and improvements within the various departments. Unfortunately for your department, last year, the person who appeared in your place came to see us with all sorts of good intentions, but we find ourselves today asking exactly the same questions.

Let me say however, Mr. Giroux, that the committee welcomes your firmness and the reform which you have undertaken in your department. It is our hope that we will never again have to come back on the questions we have asked you today. I wish you good luck. You have the committee's trust, but we will not let ourselves be fooled.

Madam Chairperson, I would like to ask a few questions concerning the—long term investment plan for the accommodation program. I will however be brief because my questions have already been answered in part. Has this plan had any effect so far on the vacancy rate of buildings in the National

[Text]

naionale? Est-ce qu'il y a déjà des résultats flagrants? Ou faut-il encore les attendre?

**M. Giroux:** Madame la présidente, il me fait plaisir de répondre à la question. Tout d'abord, j'aimerais vous assurer que le Ministère va faire tout en son pouvoir, comme on l'a dit ce matin, pour améliorer la situation; et moi aussi, j'espère autant que vous, ne pas être obligé de revenir ici—je ne sais pas quand—, avec des situations semblables.

J'aimerais vous indiquer—et je suis content que vous posiez la question—que nous avons, dans la région de la Capitale nationale, pu réduire considérablement depuis quelques années le taux de vacances qui a baissé du mois d'avril 1986 au mois d'octobre 1986 de 105,000 mètres carrés à 44,000 mètres carrés. Et notre objectif, au 1<sup>er</sup> avril 1987, est de l'avoir à 26,000 ou 27,000 mètres carrés. Les 44,000 mètres carrés qu'on a au mois d'octobre 1986 représentent 1.4 p. 100 de l'inventaire d'espaces disponibles, et ici je parle d'espaces qui sont essentiellement de bureaux dans la région de la Capitale nationale. Comme vous l'a expliqué M. Dunphy, avant d'aller de l'avant et de prendre des décisions, d'obtenir de l'espace additionnel, nous faisons tout pour rationaliser l'espace qui existe, accommoder les gens dans de l'espace qui est déjà là. Nous n'arriverons jamais à zéro, parce que c'est impossible, parce qu'il y a toujours un peu d'espace qui est disponible ici et là. Tel espace disponible est meilleur pour l'entreposage que pour des bureaux.

Je voulais vous donner ces statistiques-là quand même pour vous indiquer que le Ministère a fait des progrès dans ce secteur-là et que c'est une des préoccupations les plus importantes du Ministère dans le moment, parce que cela élimine, comme on l'a vu ce matin dans un gros projet qui n'est pas typique, cela élimine, dis-je, des paiements pour de l'espace qui n'est pas utilisé.

**M. Desjardins:** Un autre immeuble qui me tient particulièrement à coeur, c'est celui du Complexe Guy Favreau, à Montréal. Ironiquement, l'année dernière j'avais dit qu'ayant quitté Montréal en 1979, j'étais heureux d'apprendre par les représentants de votre ministère que le complexe était terminé. J'aimerais savoir où en est le taux d'occupation actuellement?

• 1140

**M. Giroux:** Madame la présidente, M. Guy Wolfe, notre directeur régional pour la région du Québec est ici avec nous, et il pourrait avec votre permission venir donner des précisions à ce sujet aux membres.

**M. Guy Wolfe (ministère des Travaux publics, directeur régional, région du Québec):** Madame la présidente, l'espace à bureaux dans le Complexe Guy Favreau est occupé à 100 p. 100. Pour ce qui est de l'espace commercial, il y a deux espaces commerciaux qui sont disponibles dans le moment pour un total d'approximativement 10,000 mètres carrés.

**M. Desjardins:** Cela répond très précisément à mes questions. Je dois vous adresser des félicitations pour l'efficacité avec laquelle ce plan semble fonctionner.

Merci madame la présidente.

[Translation]

Capital? Has this plan already brought about any astounding results, or must we wait a little longer?

**Mr. Giroux:** Madam Chairperson, I would be pleased to answer the question. First of all, let me assure you that the department will, as I said earlier this morning, do all it can to improve the situation. I too hope, as much as you I think, that I will not have to come back here, who knows when, to deal with similar situations.

I would like to underline—and I am very happy that you asked the question—that in the National Capital Region we have considerably reduced the vacancy rate over the years. From April 1986 to October 1986, the vacancy rate dropped from 105,000 square metres to 44,000 square metres, and our objective is to bring it down to 26,000 or 27,000 square metres by April 1, 1987. The 44,000 square metres which were vacant in October 1986 account for 1.4% of the inventory of available space, and we are talking here essentially of office space in the National Capital area. As Mr. Dunphy explained earlier, before going ahead and making any decisions to obtain additional space, we do all we can to rationalize the use of the existing office space and to accommodate people using the space which is already available. We will however never be able to reach a zero vacancy rate, because that is an impossibility; there will always be a little bit of space here and there. Some spaces are more appropriate for storage purposes than for offices.

I did want to give you those numbers because I wanted you to know that the department has made progress in this area and that this is one of our main objectives right now, because that will eliminate—as we saw this morning with a large project which is by no means typical—as I was saying, that will eliminate these rent payments for spaces which are not being used.

**Mr. Desjardins:** Another building which is dear to me is the Guy Favreau Complex in Montreal. Ironically, I said last year that having left Montreal in 1979 I was very happy to learn from representatives of your department that the complex was at last finished. What is the present vacancy rate for that complex?

**Mr. Giroux:** Madam Chairperson, Mr. Guy Wolfe, our regional director for the Quebec region is here with us, and, with your permission, he could supply the members of the committee with more detailed information on that.

**Mr. Guy Wolfe (Public Works Department, Regional Director, Quebec Region):** Madam Chairperson, the office space in the Guy Favreau complex is completely full. As for the commercial space, there are two areas which are available right now and which represent approximately 10,000 square metres.

**Mr. Desjardins:** That fully answers my questions. I must congratulate you for the efficiency with which the plan is being carried out.

Thank you, Madam Chairperson.

## [Texte]

**La présidente:** Merci monsieur Desjardins.

Before I go to Mr. Redway, who has some questions, I would like to make an announcement. We will not be meeting on Thursday, but there have been some formal consultations, and I gather it is acceptable to everybody to have Public Works back again on Tuesday of next week.

Mr. Ravis has asked for certain information which, I trust, will be forthcoming, preferably before that meeting. In addition to the documents that the deputy minister mentioned, which have already gone to the Auditor General, will the Auditor General's department be able to give us their analysis of that by Tuesday?

**Mr. Dubois:** We apologize, Madam Chair. It will take us approximately one month to respond to the follow-up report. I think it has been the pattern for the previous two. We have to go into the department and do some testing. The last time it took, I believe, five weeks before we could come back to the committee. So I do not think we could come back to the committee before Christmas.

**The Chairman:** I see; very well.

There are some things that have come out of today's meeting that I hope might be addressed in more detail on Tuesday. One is that I think we are still not clear about the division of responsibility between Public Works and its client departments. I think there has been some evolving over a number of years, from the days when Public Works took a very passive sort of role and acquired space and so on so as to be ready whenever a client requested it. I think there is now a more cost conscious approach, but I do not think we are seeing the same cost conscious approach in the client departments.

I think, in some cases, that may be lack of knowledge because, for most people who are not in the business of engineering and contracting, until the first time one meets it, one does not realize the extensive costs that are involved in even a small change. So it seems clear that somebody needs to be making the departments aware of the importance of having their requirements very clear in the beginning and making the minimum of changes after the event, if high costs are to be involved.

Where does that responsibility lie? Is it to be an educational program across the civil service? Is it to be a matter of Treasury Board's setting down some standards? Should Public Works adopt a very pro-active stance in their negotiations with client departments and spell out costs?

I think what we in this committee find is that overall in the public service people are not cost conscious. If, as I do, you represent a riding where, according to the last census, the average family income was well under \$25,000 a year—people are buying houses and educating children on this—you look at things very differently from somebody who can sort of

## [Traduction]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Desjardins.

Avant que de donner la parole à M. Redway, qui a quelques questions à poser, j'aimerais faire une petite annonce. Nous n'allons pas nous réunir jeudi, mais certaines consultations officielles ont eu lieu et, si j'ai bien compris, tout le monde est d'accord pour que les représentants du ministère des Travaux publics reviennent nous rencontrer mardi prochain.

M. Ravis a demandé qu'on lui fournisse certains renseignements, et j'espère qu'on pourra nous les communiquer avant la tenue de cette réunion. Outre les documents dont a fait état le sous-ministre et qui ont déjà été transmis au vérificateur général, le Bureau du vérificateur général pourra-t-il nous fournir d'ici mardi son analyse de la situation?

**M. Dubois:** Toutes nos excuses, madame la présidente, mais il nous faudra environ un mois pour répondre au rapport de suivi. C'est en tout cas le délai qu'il nous aura fallu prévoir dans les deux cas précédents. Il faut aller sur place au ministère et faire certains essais. Si je ne m'abuse, la dernière fois il nous a fallu travailler pendant cinq semaines avant de revenir devant le comité. Tout cela pour dire que je ne pense pas que nous puissions revenir devant vous avant Noël.

**La présidente:** Je vois. Très bien.

Nos discussions aujourd'hui ont fait ressortir un certain nombre de choses dont j'aimerais que nous puissions discuter de façon plus détaillée mardi. Tout d'abord, je ne pense pas que nous ayons compris comment se fait le partage des responsabilités entre les Travaux publics et ses ministères clients. Je pense qu'il y a eu une certaine évolution au fil des ans. Autrefois, le ministère des Travaux publics jouait un rôle très passif, se contentant d'acquiescer des espaces et de prendre les mesures nécessaires pour que ceux-ci soient prêts dès qu'un client en faisait la demande. Aujourd'hui, le ministère semble être plus sensible aux coûts, mais je ne pense pas que l'on puisse en dire autant des ministères clients.

Dans certains cas, c'est peut-être tout simplement l'ignorance. En effet, la plupart des gens qui ne travaillent pas dans les domaines du génie et des contrats, etc. ne savent pas ce que peut coûter ne serait-ce qu'une toute petite modification. Dans la mesure où les coûts sont élevés, il est encore plus important que les ministères sachent qu'il est absolument essentiel que leurs besoins soient très clairement définis dès le départ et que tous les changements subséquents doivent être réduits au minimum.

Qui doit en avoir la responsabilité? Doit-on prévoir un programme éducatif à l'échelle de la l'administration publique? Devrait-on se contenter de demander au Conseil du Trésor de fixer certaines normes? Le ministère des Travaux publics devrait-il prendre les devants dans ses négociations avec les ministères clients et énumérer tous les coûts, et non pas agir par simple réaction?

Ce que les membres du Comité ont constaté, c'est que dans l'administration, les gens ne se soucient guère des coûts. Si comme moi vous représentiez une circonscription où, d'après le dernier recensement, le revenu familial moyen était bien au-dessous de 25,000\$ par an—et les gens s'achètent des maisons et assurent l'éducation de leurs enfants avec cela—vous verriez



## [Text]

cheerfully order a few changes that run into many thousands of dollars.

So I would ask you when you come next week if you could be prepared to come with some thought of how to really make serious inroads on this question of cost overrun, who needs to address it and how. How to get the better kind of preplanning.

• 1145

There are also two other issues I would like more information on. Page 2 of the statement from the Department of Public Works today, referring to the financial management systems reporting, says that much manual effort is still required to produce reports. But in November 1985 this committee was told that part of the answer to some of the problems of the past was increased automation. In November 1985 you say:

Our recently installed work-planning and budgetary process will be automated.

And this was offered as a solution. Now today we hear that progress is still slow. So can you try to give us some dates and deadlines for that next week?

Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman.

I really just wanted to follow up something that you drew attention to, and that has to do with this difficult area between who is at fault in these things—the user or the Department of Public Works. Mr. Dubois made a comment back half an hour or so ago relating to the fact that there is no penalty for the department, or the users, or the architects, or the engineers, or whoever it may be, for having these costs overruns, and that even if we sort out whose responsibility it is there is still no penalty for making an error or worse with respect to something like this. I would like to ask Mr. Dubois if he has any recommendations as to what sort of penalty system might be put in place, or is there something in place now that could be improved upon that would be helpful in improving the situation? The thoughts that crossed my mind initially were with respect to the management-appraisal aspect within user departments and within Public Works, and also, if we are talking about problems that relate to outside consultants, such as architects or whatever, whether in the process of selection of firms of this sort there could perhaps be built into the system some sort of penalty points for past problems that have been caused by consultants of this sort. What are your comments on that, Mr. Dubois?

**Mr. Dubois:** Madam Chairman, Mr. Redway has suggested some potential ways of getting at this problem. I am sorry I cannot add to that in the sense of making suggestions. I guess the only penalty I can think of that exists under the present

## [Translation]

les choses très différemment de celui qui passe allègrement une commande pour quelques changements qui pourraient très bien lui coûter plusieurs milliers de dollars.

Je vous demande donc de réfléchir d'ici la semaine prochaine à ce que l'on pourrait faire pour s'attaquer sérieusement à cette question des dépassements des coûts, et aux personnes qui seraient le mieux en mesure de s'en occuper. Enfin, j'aimerais que vous puissiez nous dire quelles mesures devraient être prises pour assurer une meilleure planification préalable.

Il y a deux autres questions au sujet desquelles j'aimerais être mieux renseignée. À la page 2 du mémoire déposé aujourd'hui par les représentants du ministère des Travaux publics, on lit au sujet des rapports de gestion qui font partie du Système de gestion financière: «il faut encore effectuer de nombreux travaux à la main pour produire les rapports». Or, en novembre 1985, on disait au comité qu'une partie de la solution aux problèmes du passé, c'était le développement de l'automatisation. En effet, vous déclariez en novembre 1985:

Le système de prévision budgétaire et de planification du travail que nous venons d'installer sera automatisé.

L'on disait que c'était la solution. Or, on nous apprend aujourd'hui que les progrès demeurent lents. Vous serait-il possible de nous fournir la semaine prochaine certaines dates ou échéances pertinentes?

Monsieur Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente.

J'aimerais revenir sur une question sur laquelle vous avez attiré notre attention, celle de savoir qui est le fautif: l'utilisateur ou le ministère des Travaux publics. Il y a environ une demi-heure, M. Dubois a déclaré qu'il n'est prévu aucune sanction pour le ministère, l'utilisateur, l'architecte, l'ingénieur ou autre, lorsqu'il y a dépassement de coûts, et que même si l'on parvenait à identifier le responsable, il n'y aurait aucune sanction. M. Dubois aurait-il des recommandations à faire quant au genre de système de sanctions qui pourrait être mis en place, ou bien existe-t-il déjà un mécanisme ou un autre que l'on pourrait améliorer? Certains mécanismes pourraient par exemple intervenir au niveau de l'évaluation du rendement des gestionnaires, tant dans les ministères clients qu'aux Travaux publics. Une autre possibilité, parce qu'il s'agit de problèmes qui relèvent d'experts-conseils indépendants, d'architectes ou autres, ce serait que les problèmes du passé, imputables à ces personnes, figurent dans leurs dossiers, afin que l'on sache à quoi l'on s'expose lors du choix des entrepreneurs. L'on pourrait par exemple envisager l'établissement d'un barème ou d'un système d'allocation ou de retrait de points. Qu'en pensez-vous, monsieur Dubois?

**M. Dubois:** Madame la présidente, M. Redway a proposé un certain nombre de solutions envisageables. Je n'aurais, quant à moi, pas d'autres suggestions à faire. La seule sanction, si je puis dire, qui existe dans le système actuel, c'est le fait de se retrouver devant le Comité des comptes publics.



[Texte]

system is people end up in front of the Public Accounts committee, if I can call that a penalty.

In the private sector, when a client wants something built or whatever, if he becomes picky or late in the day in making changes and things of that nature, his penalty is he has to pay for it. In the public sector it is the taxpayer who has to pay. That is one of the fundamental problems: all the players involved do not have to pay. The taxpayer is on the other side of the street and he has to fork over the dollars. I think it is a difficult situation, and I am sorry I cannot bring any solution to it. I think it is a very complex situation. I understand some of Mr. Redway's suggestions. I do not know if they would work or not, but they are certainly interesting ideas to pursue.

**Mr. Redway:** Apart from that, all we can do is have a pillory or a guillotine in this committee room. Is that what you are suggesting, Mr. Dubois?

• 1153

**Mr. Dubois:** I would not go that far, Madam Chairman.

**Mr. Veinot:** Mr. Redway, there is just one thing. I cannot comment on its effectiveness, but there is one penalty process in the system: where cost overruns occur, the client department lose twice the amount of that overrun from their capital budget in the following year, and that was implemented about three years ago, I believe.

There is a lot of trouble in identifying a cost overrun from a change of requirements and specifications, but where it is a clear cost overrun they lose twice that amount in their next year's capital budget.

**Mr. Redway:** They do not do that if it is a change in specifications?

**Mr. Veinot:** No.

**Mr. Redway:** Maybe we should recommend that to the Treasury Board.

**Mr. Giroux:** I just want to add that the clear accountabilities are very much the focus of the implementation of the new real property management system, and we will be quite prepared to indicate to you on Tuesday what things are in the mill right now to clarify the role of Public Works with client departments.

It also related to another issue this committee has dealt with, which is the whole question of revenue dependency, that you pay for the services, and we will also be prepared to outline that for you on Tuesday morning with your concurrence.

**The Chairman:** Thank you. That would be helpful. Mr. Roman.

**Mr. Roman:** One quick question. The new federal real property policy versus the old one: could a comparison be done, a quick, highlighted summary for members of the committee?

[Traduction]

Dans le secteur privé, lorsqu'un client veut faire construire quelque chose, s'il fait le difficile ou s'il apporte tardivement des changements ou autres, sa punition, c'est qu'il faudra qu'il paie. Dans le secteur public, c'est le contribuable qui paie. C'est là l'un des problèmes fondamentaux: ce ne sont pas les joueurs qui doivent payer. Le contribuable se trouve de l'autre côté, mais c'est lui qui doit déboursier. C'est une situation très complexe, et cela m'ennuie beaucoup de ne pas y avoir trouvé de solution. C'est vraiment très compliqué. Je comprends cependant certaines des suggestions qui ont été faites par M. Redway. Je ne sais si ce qu'il propose serait faisable, mais ce sont des idées intéressantes qu'il faudrait examiner de plus près.

**M. Redway:** En dehors de cela, tout ce que nous pourrions faire c'est installer un pilori ou une guillotine dans cette salle de comité. Est-ce là ce que vous proposez, monsieur Dubois?

**M. Dubois:** Je ne dirais pas cela, madame la présidente.

**M. Veinot:** Monsieur Redway, je ne sais pas si c'est très efficace, mais les ministères clients sont pénalisés dans la mesure où, lorsqu'il y a un dépassement, ils perdent le double du montant du dépassement en question, argent qui est retiré de leur budget d'immobilisations de l'année suivante, et cette mesure a été, je crois, imposée il y a environ trois ans.

Il est très difficile d'établir la distinction entre un dépassement et une modification du cahier des charges, mais lorsqu'il ne fait aucun doute qu'il s'agit d'un dépassement, le double de ce montant est retiré de leur budget d'immobilisations de l'année suivante.

**M. Redway:** Ce n'est pas le cas s'il s'agit d'une modification du cahier des charges?

**M. Veinot:** Non.

**M. Redway:** Peut-être devrions-nous le recommander au Conseil du trésor.

**M. Giroux:** Je voudrais ajouter que le nouveau système de gestion des biens immobiliers que nous mettons en place permettra d'établir clairement les responsabilités de chacun, et nous serons tout à fait disposés à vous dire mardi ce que nous sommes en train de faire pour préciser le rôle que joue le ministère des Travaux publics auprès des ministères clients.

Une autre question sur laquelle ce comité s'est penché s'y intègre également, à savoir celle du régime d'autonomie financière où chaque ministère défraie les services rendus, et nous serons également tout à fait disposés à vous en parler mardi matin si vous le désirez.

**La présidente:** Je vous remercie; cela nous sera très utile. Monsieur Roman.

**M. Roman:** Une très brève question. Pourriez-vous établir une comparaison entre la nouvelle et l'ancienne politique fédérale de gestion des biens immobiliers? Pourriez-vous nous en faire un bref résumé?

*[Text]*

**Mr. Giroux:** Certainly we could indicate to you how we have been operating and how we are designing to operate in the future.

**Mr. Roman:** That would be most helpful. Thank you.

**The Chairman:** With an emphasis on how you are ensuring that all staff really know what things cost, because in the past it has seemed to us as though people did not know what things cost.

**Mr. Giroux:** Okay.

**The Chairman:** Thank you. Are there any further questions? Do any of the witnesses have any other comments? No? In that case, may I thank you for your attendance today.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Translation]*

**M. Giroux:** Nous pourrions vous dire ce que nous avons fait par le passé et ce que nous entendons faire à l'avenir.

**M. Roman:** Je vous en remercie infiniment.

**La présidente:** Pourriez-vous également y préciser ce que vous entendez faire pour veiller à ce que tout le personnel sache bien combien les choses coûtent, car par le passé, nous avions l'impression que les gens ne savaient pas quel en était le coût.

**M. Giroux:** Bien.

**La présidente:** Je vous remercie. Avez-vous d'autres questions à poser? Les témoins ont-ils d'autres observations à faire? Non? Dans ce cas, je vous remercie d'être venus ce matin.

La séance est levée.

[*Texte*]

[*Traduction*]



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

Tuesday, November 18, 1986

*From the Office of the Auditor General:*

R.M. Dubois, Deputy Auditor General;  
Larry Ting, Principal, Audit Operations.

*From the Department of Public Works:*

R.J. Giroux, Deputy Minister;  
B.J. Veinot, Assistant Deputy Minister, Comptroller;  
M.W. Paul, Acting Assistant Deputy Minister, Architectural and Engineering Sciences;  
F.S. Currie, Special Advisor, Management Improvement Plan;  
J.M. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation;  
G. Wolfe, Regional Director General, (Québec Région).

*From the Treasury Board Secretariat:*

G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

## TÉMOINS

Le mardi 18 novembre 1986

*Du Bureau du Vérificateur général:*

R.M. Dubois, sous-vérificateur général;  
Larry Ting, directeur principal, Opérations de vérification.

*Du ministère des Travaux publics:*

R.J. Giroux, sous-ministre;  
B.J. Veinot, sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion;  
M.W. Paul, sous-ministre adjoint intérimaire, Services d'architecture et de génie;  
F.S. Currie, conseiller spécial, Plan de perfectionnement de la gestion;  
J.M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement;  
G. Wolfe, directeur général régional, (Région de Québec).

*Du Cabinet du Conseil du Trésor:*

G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, November 25, 1986

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mardi 25 novembre 1986

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Comptes publics

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 3—Audit Notes, paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works and Report of the Auditor General of Canada of the fiscal year ended March 31, 1984—Chapter 13—Comprehensive Audit of the Department of Public Works (Follow-up to the Committee's Second Report)

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 3—Notes de vérification, paragraphes 3.21 à 3.41, ministère des Travaux publics et; Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984—Chapitre 13—Vérification intégrée du ministère des Travaux publics (Suite au Deuxième rapport du Comité)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 25, 1986  
(8)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:34 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Marcel R. Tremblay.

*Acting Member present:* Vince Dantzer for Alan Redway.

*Other Member present:* Don Boudria.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* R.M. Dubois, Deputy Auditor General. *From the Department of Public Works:* R.J. Giroux, Deputy Minister; B.J. Veinot, Assistant Deputy Minister, Comptroller; J.M. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation; M.W. Paul, Acting Assistant Deputy Minister, Architectural and Engineering Sciences; D. Carter, Director General, Corporate Affairs. *From the Treasury Board Secretariat:* G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch; A.W. Clayton, Director, Bureau of Real Property Management.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 3—Audi Notes paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986 and Chapter 13—Comprehensive Audi of the Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1984.

The opening statements of R.J. Giroux and A.W. Clayton were deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 11:29 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 NOVEMBRE 1986  
(8)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 34, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (présidente).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Marcel-R. Tremblay.

*Membre suppléant présent:* Vince Dantzer remplace Alan Redway.

*Autre député présent:* Don Boudria.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général:* R.-M. Dubois, sous-vérificateur général. *Du ministère des Travaux publics:* R.-J. Giroux, sous-ministre; B.-J. Veinot, sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion; J.M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement; M.W. Paul, sous-ministre adjoint intérimaire, Services d'architecture et de génie; D. Carter, directeur général, Affaires ministérielles. *Du Cabinet du Conseil du Trésor:* G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative; A.W. Clayton, directeur, Bureau de gestion des biens immobiliers.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du chapitre 3, paragraphes 3.21 à 3.41, des Notes de vérification portant sur le ministère des Travaux publics, tirées du rapport du Vérificateur général, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986; ainsi que l'étude du chapitre 13 intitulé *Vérification intégrée*, portant sur le ministère des Travaux publics, tiré du rapport du Vérificateur général, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1984.

Les déclarations préliminaires de R.-J. Giroux et de A.W. Clayton sont tenues pour lues.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, November 25, 1986

• 0934

**The Chairman:** Order. We are resuming consideration of Chapter 3, "Audit Notes", paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works, in the 1986 Auditor General's report. In addition, the committee is following up on its second report of the first session, which dealt with the comprehensive audit of the department. I am pleased to welcome this morning from the Office of the Auditor General of Canada Mr. Dubois, Deputy Auditor General; from the Department of Public Works, Mr. Giroux, Deputy Minister; and from the Treasury Board Secretariat, Mr. Capello, Deputy Secretary of the Administrative Policy Branch.

At last week's meeting a number of questions were raised, so both Public Works and Treasury Board have prepared additional statements for this morning.

• 0935

However, since these statements are lengthy, and since they are both available in both official languages, I would propose that we take a couple of minutes to circulate them to the members, and then I would invite Mr. Giroux, followed by Mr. Capello, simply to speak to these and highlight the main points.

**Statement by Mr. R.J. Giroux (Deputy Minister, Department of Public Works):** Madam Chairman, at last Tuesday's meeting, the Committee members asked that a number of documents be tabled for their review. I am pleased to report that the requested material has now been provided. Specifically, this material consists of the following:

—PWC's Third Progress Report (as of 30 September 1986) in response to previous observations and recommendations by the Public Accounts Committee and the Auditor General;

—Instructions issued to PWC staff within the last year stressing compliance with Treasury Board policies; and

—A summary of contract amendments in PWC's Atlantic Region for the fiscal years 1984/85 and 1985/86 which will provide the committee with a measure of performance in this area. Similar information for other PWC regions is not available at this time and would require extensive manual work to provide. With further systems development, this kind of report will become available in all regions.

The Treasury Board—Administrative Policy Manual, Chapter 148, Article 1.6 defines a cost overrun as "an expected or actual increase in the cost of a project following effective project approval... An increase in total estimated project cost resulting from the development of successively more reliable estimates prior to effective project approval will

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 25 novembre 1986

**La présidente:** À l'ordre. Nous reprenons l'étude du chapitre 3, «note de vérification» paragraphes 3.21 à 3.41, Ministère des Travaux publics, rapport du Vérificateur général pour 1986. De plus le Comité continue l'étude de son second rapport de la première session qui portait sur la vérification intégrée au Ministère. Ce matin, j'ai le plaisir de souhaiter la bienvenue à M. Dubois du bureau du Vérificateur général du Canada, il est sous-vérificateur général; M. Giroux, sous-ministre, du Ministère des Travaux publics enfin, M. Capello, du Secrétariat du Conseil du Trésor; sous-secrétaire de la direction de la politique administrative.

La semaine dernière, plusieurs questions ont été posées et les Travaux publics et le Conseil du trésor ont préparé des déclarations supplémentaires pour ce matin.

Toutefois, ces déclarations sont assez longues et puisqu'elles sont disponibles dans les deux langues officielles, je pense que nous pourrions les distribuer aux députés; j'inviterais ensuite MM. Giroux et Capello à nous signaler les points principaux de ces déclarations.

**Déclaration de M. R.J. Giroux (sous-ministre, ministère des Travaux publics):** Madame la présidente, à la réunion de mardi dernier, les membres du Comité ont demandé que certains documents leur soient présentés pour étude. J'ai l'honneur de vous aviser que les documents demandés ont été fournis; ils comprennent notamment les pièces suivantes:

—le troisième état d'avancement (au 30 septembre 1986) des mesures prises par Travaux publics Canada pour donner suite aux observations et aux recommandations du Comité des comptes publics et du Vérificateur général;

—les instructions communiquées aux employés de TPC depuis un an pour souligner la nécessité de respecter les politiques du Conseil du Trésor; et

—Un sommaire des modifications de marché dans la région de l'Atlantique du ministère des Travaux publics pour les années financières de 1984-1985 et 1985-1986, qui permettra au Comité d'évaluer le rendement dans ce domaine. Les données semblables applicables aux autres régions du Ministère ne sont pas disponible en ce moment et leur collecte exigerait un travail manuel considérable. Ce genre de rapport pourra être produit dans toutes les régions lorsque les systèmes informatiques auront été perfectionnés davantage.

Dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor (chapitre 148, article 1.6), un dépassement de coût est défini comme suit: «une augmentation anticipée ou actuelle du coût de réalisation d'un projet suite à l'approbation effective de projet... Une augmentation du coût total estimé pour la réalisation d'un projet, suite au développement de prévisions



*[Texte]*

not be considered a cost overrun". This is commonly referred to as a project overrun.

On the other hand, a contract overrun or contract amendment is defined in Treasury Board—Administrative Policy Manual Chapter 310, Article 1.5 as "an agreed addition to, deletion from, correction, or modification of a contract".

The regional analysis provided does show that the Department has incurred contract amendments averaging 4%—within acceptable limits for this kind of service. However, contract amendments do not necessarily result in any need to increase the project costs beyond the effective project approval amount. That is, the increased amount could be compensated for by lower than estimated costs in other areas of the project or through the use of funds in the contingency allowance for the project.

Turning now to our Third Progress Report, I would like to highlight briefly some of the significant achievements made by the Department in the last 6 months.

Our department has continued to maintain close contact with the Office of the Auditor General and the Office of the Comptroller General throughout this exercise, and their officers accompanied our assessment team as observers throughout the process of assembling the information on which this report is based.

Attention continues to be given to areas highlighted by your Committee and the Office of the Auditor General. For example:

—Improved performance on public lease tendering is being maintained. Market analyses are now being done as standard procedure in support of lease transactions.

—We have taken a phased approach to the disposal of properties. Proceeds to date amount to over \$80,000,000. A fourth phase was recently announced with the expectation that we would sell a further 77 properties for proceeds of \$37 million. We estimate that all of these disposals will result in a cost avoidance of \$5 million annually in operating and maintenance costs.

The executive team has established new organizational alignments. Intense efforts have resulted in effective communication along the new Branches networks. These efforts continue the four-pronged approach to the management of change, adopted last year under the acronym CODE. That is:

- make a Commitment to excellence and to achievement
- establish Objectives that are clear and understood by all levels
- be Determined in the pursuit of these objectives, focusing on their attainment and not on the obstacles that will arise
- be Enthusiastic and instill that enthusiasm in employees.

*[Traduction]*

fiables pour un projet qui n'a reçu qu'une approbation préliminaire, ne sera pas considérée comme un dépassement de coûts. Ceci s'appelle couramment un dépassement de projet.

Par ailleurs, un dépassement contractuel, ou une modification au marché, est défini dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor (chapitre 310, article 1.5) comme étant une «addition, soustraction, correction ou modification qu'il est convenu d'effectuer dans un marché.»

D'après l'analyse régionale, il est vrai que des modifications de marchés se sont produites au Ministère en moyenne dans 4 p. 100 des cas, proportion acceptable pour ce genre de service. Toutefois, lorsqu'un marché est modifié, cela ne veut pas nécessairement dire qu'il faudra augmenter les coûts du projet au point où ils dépasseront le montant prévu au moment de l'approbation effective de ce projet. De fait, l'augmentation peut être compensée par des coûts inférieurs aux prévisions dans d'autres parties du projet ou par l'utilisation des crédits pour éventualités accordés pour le projet.

J'aimerais passer maintenant à notre troisième état d'avancement et m'arrêter brièvement sur quelques-unes des grandes réalisations du Ministère au cours des six derniers mois.

Pendant tout le travail qui devait être effectué, le Ministère n'a pas cessé d'entretenir des rapports étroits avec le Bureau du Vérificateur général et le Bureau du Contrôleur général. Des responsables de ces bureaux ont d'ailleurs accompagné notre équipe d'évaluation à titre d'observateurs pendant qu'elle réunissait les données qui ont servi à constituer le présent rapport.

Les mesures se poursuivent pour donner suite aux points que votre Comité et le Bureau du Vérificateur général ont soulevés. Par exemple:

—le lancement d'appels d'offres ouverts en vue de conclure des baux continue à se faire de façon plus rationnelle. C'est maintenant la règle d'effectuer des analyses de marché dans le cas des transactions de baux.

—L'aliénation des biens se fait par étapes. Jusqu'ici, les recettes s'élèvent à plus de 80,000,000\$. Un quatrième volet vient d'être annoncé et devrait nous permettre de vendre 77 autres biens qui rapporteront 37,000,000\$. Nous calculons que l'aliénation de tous ces biens fera épargner cinq millions de dollars annuellement au chapitre des coûts de fonctionnement et d'entretien.

L'équipe de direction a procédé à un remaniement des services du Ministère. Beaucoup d'efforts ont été déployés, avec succès, pour que les communications entre ces services soient plus efficaces. Ces efforts font partie des mesures prises sur quatre fronts pour mener à bon terme les changements amorcés l'année dernière sous la bannière CODE, qui signifie:

- Choisir l'engagement à l'excellence et à l'accomplissement;
- établir des Objectifs précis et bien compris à tous les niveaux;
- être Déterminés à poursuivre ces objectifs, en se concentrant sur la réalisation et non sur les obstacles qui surgiront;
- être Enthousiastes et insuffler cet enthousiasme aux employés.

*[Text]*

I would like to take this opportunity to clarify, for the record, certain comments made at our last meeting respecting the Louis St. Laurent Building to alleviate any impression that the Department of National Defence was primarily responsible for the delay in occupying this building. I wish to make it clear that accountability for fitting up premises to our clients' requirements rests with PWC. If we gave a different impression, this is regrettable because it is our responsibility. As we indicated last week, we have put in place the necessary policies, procedures and processes to reduce the possibility of this type of leasing situation from recurring.

With your permission, Madam Chairman, before I respond to the committee's request for additional information respecting:

—the division of responsibilities between PWC and its clients, and

—what is being done to increase cost consciousness in PWC and in client departments

I believe that it would be helpful to the Committee if Treasury Board officials were to be permitted to describe the principles of the new federal real property management regime established by Cabinet in 1985 and 1986. This new regime is based heavily on the discussions, findings and recommendations of the Public Accounts Committee after its several hearings into Public Works issues and problems as well as the recommendations of the Ministerial Task Force on Program Review. After Mr. Clayton has described the new real property management framework and principles, I would then appreciate the opportunity to say a few words about PWC's role in the overall scheme.

**Statement by Mr. Alan Clayton (Director, Bureau of Real Property Management, Treasury Board Secretariat):** Madam Chairman, we would like to express our gratitude for the invitation to present to the Committee an overview of the changes to real property management currently being implemented under the overall direction of the Treasury Board.

These changes result directly from recommendations contained in the report on Real Property by the Task Force on Program Review (Nielsen Task Force). This reform is not based upon radically new ideas; rather it is built upon continuing and completing the changes recommended by this Committee, the Auditor General, the Lambert Commission and the Senate Committee on National Finance. These reform recommendations have been combined into an integrated package which involves all government departments and agencies and have been given firm government commitment.

To use a phrase from the Nielsen report: "Improved accountability and control are at the centre of the need for organization change for real property management." Improved accountability is being realized through changes which we

*[Translation]*

J'aimerais profiter de l'occasion pour clarifier, aux fins du compte rendu, certaines observations formulées à notre dernière réunion au sujet de l'immeuble Louis St-Laurent. Je voudrais notamment dissiper toute impression que c'est le ministère de la Défense nationale qui aurait surtout été responsable des retards mis à occuper cet immeuble. Je tiens à préciser que l'aménagement des lieux selon les besoins de nos clients est une responsabilité qui relève bel et bien de TPC. Nous regrettons toute impression contraire que nous aurions pu laisser. Comme nous l'avons indiqué la semaine dernière, nous avons mis en place des règles, des méthodes et des marches à suivre pour que les situations survenues dans le cas de ce bail ne se répètent pas.

Avec votre permission, madame la présidente, avant de répondre à la demande de renseignements complémentaires formulée par le Comité concernant:

—la répartition des responsabilités entre TPC et ses clients, et

—les mesures prises au Ministère et dans les ministères clients pour que l'on soit davantage soucieux de bien utiliser les deniers publics,

Je crois que cela serait utile au Comité si les représentants du Conseil du Trésor étaient invités à décrire les principes du nouveau régime de gestion des biens immobiliers fédéraux établi par le Cabinet en 1985 et 1986. Ce nouveau régime est issu en grande partie des débats, des constatations et des recommandations du Comité des comptes publics consécutifs aux audiences tenues pour examiner les questions et les problèmes propres à Travaux publics Canada, ainsi que des recommandations du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes. Une fois que M. Clayton aura décrit les nouvelles structures et méthodes de gestion des biens immobiliers, j'aimerais bien pouvoir ajouter quelques mots sur le rôle de TPC au sein du système dans son ensemble.

**Déclaration de M. Alan Clayton (directeur du Bureau de gestion des biens immobiliers, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Madame la présidente, je tiens à exprimer ma gratitude aux personnes qui m'ont invité à présenter au Comité les principaux changements qui sont apportés actuellement à la gestion des biens immobiliers sous les auspices du Conseil du Trésor.

Ces changements font directement suite aux recommandations faites dans le rapport sur les biens immobiliers émanant du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (groupe Nielsen). La réforme ne s'inspire pas d'idées révolutionnaires mais du désir de continuer et de terminer les changements proposés par ce comité, le Vérificateur général, la commission Lambert et le Comité du Sénat sur les finances nationales. Cette fois, cependant, les recommandations de réforme ont été fondées dans un ensemble qui vise tous les ministères et organismes fédéraux et qui a reçu la sanction totale du gouvernement.

Pour reprendre une phrase du rapport Nielsen: «Une plus grande responsabilité comptable, de meilleurs contrôles, voilà les principaux éléments qui permettront d'améliorer la gestion des biens immobiliers.» L'amélioration de la responsabilité se

*[Texte]*

have grouped in three general categories. The first is the clarification of "ownership" authority and accountability; the second are changes to the role and structure of the Treasury Board Secretariat; and the third are changes to the role and structure of Public Works Canada.

The question of who owns property of the federal government is at the same time both simple and complex. It is simple because all property is legally owned by Her Majesty in Right of Canada. It is complex because real property is under the administration and control of some 20 different government departments and approximately 15 Crown corporations and traditionally these organizations have operated as if they "own" their property.

The new regime is based upon the principle that the property of the Federal government should be viewed as a single inventory of assets. Departments do not own property; they are custodians of Her Majesty's property. The use of the term "custodian" is more than a change of words, it is a change of mind-set.

The new regime is also based on the principle that accountability is strongest if the custodian of real property is the user organization. On this basis, departments have been designated as the custodians of special purpose properties required for the delivery of their programs. Public Works' custodianship has been limited to general purpose office buildings for use of its tenants. The application of this principle will have limited impact on the current practice of custody assignment outside of the National Capital Region. It will fundamentally change the accountability in the National Capital by transferring custody of many properties from Public Works. For example, Agriculture Canada, not Public Works will be custodian of the Central Experimental Farm, the National Museum Corporation will be custodian of its museums and the National Capital Commission will have responsibility for official residences. When the Treasury Board has completed the custody reassignment process, it is expected that Public Works will be custodian of less than 20% of the total federal building space.

These custodians, both previous and new, are accountable for the planning, budgeting and management of their properties. It is these custodians which are accountable for developing the norms and standards for their assets, for pre-planning, for budgeting and for ensuring that projects are completed on budget and schedule.

We emphasize this ultimate accountability of custodians because there has often been confusion between the managerial accountability of custodians and the professional responsibility of Public Works as the design, construction and real estate agent of the custodians. Historically, Public Works has been the service agent of most government departments, but a few departments operated their own design and construction functions. Under the new regime, Public Works will be the service agent of all departments. As a service agent, Public Works will be accountable for delivering services according to professional standards and according to time and budget

*[Traduction]*

fera au moyen des changements que nous avons groupés dans trois catégories générales. La première concerne la clarification du pouvoir de «propriété» et de la responsabilité; la deuxième les changements au rôle et à la structure du Secrétariat du Conseil du Trésor et la troisième les changements au rôle et à la structure de Travaux publics Canada.

Il est à la fois simple et difficile de savoir à qui appartiennent les biens fédéraux. Simple parce qu'ils appartiennent légalement à Sa Majesté du chef du Canada. Difficile parce que les biens immobiliers sont administrés et contrôlés par quelque 20 ministères fédéraux et environ 15 sociétés d'Etat qui agissent en propriétaire.

Le nouveau régime part du principe que les biens fédéraux constituent un seul ensemble de biens. Les ministères ne sont pas les propriétaires mais les gardiens des biens de Sa Majesté. L'usage du terme «gardiens» est plus qu'un changement de mots, car il tente de changer les mentalités.

Le nouveau régime part aussi du principe que la responsabilité est exercée plus rigoureusement quand la garde du bien immobilier est confiée à l'organisation qui l'utilise. En application de ce principe, les ministères se sont vu confier la garde des biens spéciaux dont ils avaient besoin pour réaliser leurs programmes. Travaux publics a reçu uniquement la garde des immeubles administratifs polyvalents destinés à ses clients. L'application du principe aura un effet limité sur la façon d'attribuer actuellement la garde des biens en dehors de la région de la Capitale nationale. Il changera fondamentalement la structure de la responsabilité dans cette région en retirant à Travaux publics Canada la garde de plusieurs biens immobiliers. Par exemple, Agriculture Canada, et non les Travaux publics, sera le gardien de la Ferme expérimentale centrale, la Société des musées nationaux recevra la garde de ses musées et la Commission de la capitale nationale sera responsable des résidences officielles. Quand le Conseil du Trésor aura réaffecté la garde des biens, il est prévu que Travaux publics gardera moins de 20 p. 100 des immeubles fédéraux.

Les gardiens anciens et nouveaux sont chargés de la planification, du budget et de la gestion de leurs biens. C'est à eux d'établir les normes concernant les biens, de faire la planification préalable, de préparer le budget et de s'assurer que les travaux sont terminés à temps dans les limites fixées.

Nous soulignons la responsabilité ultime des gardiens parce qu'on a souvent confondu la responsabilité de gestion des gardiens et la responsabilité professionnelle de Travaux publics en tant que concepteur, constructeur et agent immobilier des biens confiés aux gardiens. Traditionnellement, ce ministère a été l'agent de service des ministères fédéraux de l'ouest, bien que quelques ministères aient fait leurs propres travaux de conception et de construction. Sous le nouveau régime, Travaux publics sera l'agent de service de tous les ministères. Il a des responsabilités, évidemment, mais ces responsabilités concernent la prestation des services selon les normes profes-



*[Text]*

conditions of their agreements with custodians. Public Works is also accountable for delivering the services within policies and standards prescribed by Treasury Board. A major factor in cementing the Public Works/custodian relationship is the discipline of charging for services. The new regime is based on Public Works charging clients for services at rates based upon private sector equivalents.

As we noted, Public Works in addition to being a service agent to custodians, is itself a custodian for general office buildings. In this role, Public Works accountabilities and relationship to Treasury Board are the same as any other custodian. However, unlike any other custodian, the tenants of Public Works buildings are other departments and agencies. These tenants are governed by Treasury Board policies regarding space allocation and cost of fitting-up buildings. It is the tenant's responsibility to identify the needs and obtain Treasury Board approvals for requests above the stated standards and Public Works' responsibility to ensure that space allocation and fit-up is carried out to approved standards and schedules. The new regime does not change this basic relationship, however, changes which have been made in the Treasury Board Secretariat will assist in improving the relationships among all parties.

This brings us to the second area of reform, the creation of the Bureau of Real Property Management (the Bureau) reporting to the Secretary of the Treasury Board. The Bureau was informally set up in January 1986, and formally became operational in October of this year. The Bureau has three major responsibilities.

The first is Management Policy. It is responsible for real property policies and for ensuring adherence to these policies, for directing the implementation of the reform regime and for overseeing the relationship of Public Works Canada and its clients (both tenants and custodians). These functions, which previously were carried out by several different Treasury Board units, are now consolidated within our Bureau which has been given a clear reform agenda to implement.

Another Bureau role is, Capital Planning. The Bureau will be responsible for advising Ministers on the Capital expenditure plans, projects and performance of the real property custodians. It is through this function that Treasury Board will approve the cost norms governing the quality/cost standards of government construction and will set and monitor policies related to the process for planning and implementing construction projects. Again, Treasury Board Secretariat has implicitly carried out such functions previously, but in a dispersed manner. We have now consolidated this function and will staff it with professional resources.

The third role of the Bureau is Inventory Management. It is a new role which was de facto, and unfairly given to Public Works under the previous system. In this role, the Bureau will

*[Translation]*

sionnelles et les conditions, les délais et le budget établis avec les gardiens. Les Travaux publics doit aussi fournir des services conformes aux politiques et aux normes du Conseil du Trésor. L'important facteur qui cimenter les Travaux publics et les gardiens est le principe du recouvrement des coûts (autofinancement). Le nouveau régime autorise Travaux publics à faire payer à ses clients des honoraires égaux à ceux pratiqués dans le secteur privé.

En plus d'offrir ses services aux ministères et organismes gardiens, Travaux publics est lui-même gardien des immeubles administratifs ordinaires. À ce titre, ses rapports avec le Conseil du Trésor et ses obligations sont les mêmes que tout autre gardien. Contrairement à eux cependant, les occupants des immeubles de Travaux publics sont d'autres ministères et organismes. Les locataires des immeubles de Travaux publics sont régis par les politiques du Conseil du Trésor concernant l'attribution des locaux et les frais d'aménagement. Il revient au locataire de préciser ses besoins et d'obtenir l'approbation du Conseil du Trésor si ses exigences dépassent les normes établies tandis qu'il incombe à Travaux publics de voir à ce que l'attribution des locaux et les travaux d'aménagement se fassent conformément aux normes et aux calendriers approuvés. Bien que le nouveau régime ne modifie pas ces rapports fondamentaux, les changements apportés au Secrétariat du Conseil du Trésor permettront d'améliorer l'interaction entre les parties.

Passons maintenant au deuxième domaine de réforme, celle qui a eu lieu au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor par suite de la création du Bureau de gestion des biens immobiliers qui relève du secrétariat du Conseil. Le Bureau a été officiellement mis sur pied en janvier 1986 mais a commencé officiellement à fonctionner en octobre dernier. Il a trois attributions principales.

Il s'occupe d'abord de gestion puisqu'en plus de voir à l'établissement des politiques concernant les biens immobiliers, il doit veiller à leur observation, voir à la mise en oeuvre de la réforme dans ce domaine et suivre les rapports entre Travaux publics Canada et ses clients (locataires et gardiens). Exécutées auparavant par divers services du Conseil du Trésor, ces fonctions relèvent désormais toutes du Bureau qui doit réaliser la réforme prévue.

Deuxièmement, le Bureau s'occupe de la planification des immobilisations. Il lui incombe notamment de conseiller les ministres au sujet des plans et des projets de dépenses en immobilisations et de leur faire connaître les activités des gardiens à cet égard. C'est grâce à cette fonction que le Conseil du Trésor pourra approuver les normes de qualité et de coût des travaux de construction de l'Etat, établir les politiques liées à la planification et à la réalisation des projets de construction et assurer le suivi pertinent. Là encore, le Secrétariat du Conseil du Trésor assumait implicitement ces fonctions auparavant, mais de façon fragmentée. Tous les éléments pertinents sont désormais réunis sous une même fonction qui sera dotée de spécialistes compétents.

La troisième attribution du Bureau, la gestion du répertoire, est une nouveauté au Secrétariat du Conseil du Trésor. Sous l'ancien système, ce rôle incombait de fait, mais à tort, à



*[Texte]*

be accountable for assessing overall use of lands assigned to custodian departments. We will evaluate whether highest and best use is being made of property and propose actions to Ministers such as the disposal of surplus properties. As part of this role, the Bureau has been charged with developing "strategic plans" which integrate the needs of individual custodians in given regions and urban areas. Finally, in its Inventory Management role, the Bureau will be assuming accountability for ensuring that the government has accurate and complete information on its inventory holdings.

We trust that this summary has helped to address some of the questions expressed by you, Madam Chairman, as well as other members of this Committee about accountability under the new regime. With your approval, Madam Chairman, I will turn the floor over to Public Works to discuss how they are proceeding to implement their portions of the new regime.

**Statement by Mr. Giroux (continued):** As you will appreciate from Mr. Clayton's remarks, the policy framework for federal real property under which PWC operates is undergoing fundamental changes.

One of the concerns you raised last week, Madam Chairman, was that of the division of responsibilities between PWC and client departments. Under the new regime, the custodian department (be it PWC for its accommodation or other government department/agency) will have the capability to determine their requirements for real property in functional and operational terms, to obtain funds needed for projects, to negotiate the terms of any service agreement required, to oversee implementation of the agreement, to approve payments and to accept the final product.

To expand on the concept of division of responsibilities under the new regime, "knowledgeable" clients for services will be responsible for preplanning and funding of projects, that is, it will be the responsibility of client departments to obtain architectural, engineering and realty services from PWC. This enhances accountability by separating the program role from the service role. For areas where PWC is the custodian department, this separation is reflected in PWC's new organization structure through the establishment of the Accommodation Branch and the changes in the role of the service branches.

Clients now sign formal agreements with the service branch of PWC to define the timing, cost and scope of a project. Any amendments made to changes are fully discussed with the client so that he is made fully aware of the cost implications and has to approve, in writing, any changes to the cost of a project.

*[Traduction]*

Travaux publics. À cet égard, il incombera au Bureau d'évaluer l'utilisation globale des terrains confiés aux ministères gardiens. Il évaluera notamment si le meilleur usage possible en est fait et proposera diverses mesures aux ministres compétents, notamment, le cas échéant, l'aliénation des biens excédentaires. À ce titre, le Bureau a été chargé de dresser des plans stratégiques afin d'intégrer les besoins des divers gardiens dans une région ou une agglomération urbaine donnée. Il incombera en outre au Bureau de veiller à ce que le gouvernement dispose de données exactes et complètes sur tous ses biens immobiliers.

J'ose espérer, madame la présidente, que ce résumé aura répondu à une partie des préoccupations que vous et d'autres membres du Comité avez exprimées au sujet de l'obligation de rendre compte sous l'égide du nouveau régime. Comme je l'ai mentionné précédemment, la réforme est engagée dans trois domaines. J'ai abordé les deux premiers et mes collègues de Travaux publics Canada ont traité des changements survenus dans leur organisation lors de leur premier exposé. Si vous y consentez, madame la présidente, je passerai maintenant la parole aux représentants de Travaux publics qui vous expliqueront le mode de mise en oeuvre du nouveau régime.

**Déclaration de M. Giroux (suite):** Comme vous le constaterez d'après les observations de M. Clayton, le cadre de décisions visant la politique immobilière fédérale qui régit le fonctionnement de Travaux publics Canada fait l'objet de grands changements.

Madame la présidente, vous avez soulevé la semaine dernière la question du partage des attributions entre Travaux publics Canada et les ministères clients. Selon le nouveau régime, le ministère dépositaire (qu'il s'agisse de Travaux publics Canada pour ce qui est de ses locaux ou un autre ministère ou organisme fédéral) aura le pouvoir de déterminer ses besoins en matière de biens immobiliers (aspects fonctionnels et opérationnels), d'obtenir les sommes nécessaires pour la réalisation de projets, de négocier les dispositions de toute convention de services, de voir à la mise en oeuvre de la convention, d'approuver les paiements et d'accepter le produit final.

Permettez-moi de développer le concept de la répartition des attributions en vertu du nouveau régime. Les clients «bien informés» seront chargés de la planification préliminaire et du financement des projets, c'est-à-dire qu'il incombera aux ministères clients d'obtenir de Travaux publics Canada les services d'architecture, de génie et d'immobilier. L'obligation de rendre compte est mise en relief grâce à la division entre le rôle du programme et celui des services. En ce qui a trait aux secteurs pour lesquels Travaux publics Canada est le ministère dépositaire, il est tenu compte de cette division dans la nouvelle structure du Ministère; en effet, nous avons créé le secteur du Logement et avons modifié le rôle des secteurs de services.

Maintenant, les clients signent des conventions officielles avec le secteur de services de Travaux publics Canada, afin de déterminer le calendrier, le coût et l'ampleur du projet. Toutes les modifications imputables à des changements sont discutées en détail avec le client; de cette façon, il est sensibilisé aux

[Text]

This chain of events from funding request through the negotiation of a service agreement with PWC and the making of payments to final product acceptance should induce in the client the cost consciousness approach to project delivery which PWC has strived to achieve in recent years.

Regarding the provision of accommodation provided by PWC, you should note that PWC is being reimbursed by clients for the equivalent of approximately 60% of the operating and maintenance costs of this space. Clients provide funding for this in their own budgets.

Madam Chairman, you also questioned the need for PWC, or PWC and TBS, to take a pro-active stance in educating clients in a more cost-conscious approach. In the last 12 months PWC has mounted an extensive communications campaign to reach not only its employees about the many changes occurring in the department but its clients, suppliers and taxpayers.

We have not only developed a special Client Bulletin but our Minister has written to the Caucus Chairmen of all parties offering a briefing on PWC.

We have also produced two audio-visual presentations. One explains the implementation plan of the new real property regime, the other how we serve our clients. They are on video cassettes and available to any member wishing to view them.

In addition, I am pleased to give you each a copy of the second edition of the Client Bulletin "Doing Business with PWC" because it contains the kind of messages you were hoping we would give clients.

Keeping clients informed in this way will lead to a more cohesive approach to cost consciousness.

We have also taken steps to ensure our contracting process is better understood by the public. As well as making copies of brochures available to MPs for their constituents, we will publish advertisements throughout Canada early in 1987 and on an annual basis thereafter to ensure that Canadian contractors, consultants and small businesses know that they can compete for PWC business.

The move to the new real property regime is a complex task involving all departments of the Federal Government and many of its agencies. PWC is going about this process in a business-like manner that, without denying this complexity, recognizes the need to maintain momentum towards the goals. Our schedule provides for the full implementation of planned initiatives within three years. A three-phased approach has been adopted and will be implemented on a department-by-

[Translation]

répercussions financières et doit approuver, par écrit, tout changement du coût d'un projet.

La marche à suivre, de la demande de financement à la négociation d'une convention de services avec Travaux publics Canada, ainsi que le versement des paiements en vue de l'acceptation du produit final sont des moyens de sensibiliser le client aux coûts dans le processus de réalisation des projets, objectif que le Ministère s'est efforcé d'atteindre au cours des dernières années.

En ce qui concerne les locaux fournis par Travaux publics Canada, vous remarquerez que les clients remboursent à Travaux publics Canada environ 60 p. 100 des frais de fonctionnement et d'entretien. Les clients obtiennent les sommes nécessaires de leurs propres budgets.

Madame la présidente, vous vous interrogez également sur la nécessité pour Travaux publics Canada, ou pour Travaux publics Canada et le Secrétariat du Conseil du Trésor, d'adopter une attitude proactive afin d'instruire les clients pour qu'ils soient plus conscients des coûts. Au cours des 12 derniers mois, Travaux publics Canada a préparé une grande campagne de sensibilisation en vue d'informer ses employés des nombreux changements en cours au Ministère, ainsi que ses clients, ses fournisseurs et les contribuables.

Nous avons préparé un bulletin spécial destiné aux clients; le Ministre a également adressé une lettre aux présidents de caucus des partis afin de les inviter à une séance d'information sur Travaux publics Canada.

De plus, nous avons réalisé deux montages audio-visuels. L'un explique le plan de mise en oeuvre, l'autre la façon dont nous servons nos clients. Nous mettons à la disposition des députés des cassettes vidéo de ces deux montages.

Je suis particulièrement heureux de vous remettre la deuxième édition du bulletin destiné aux clients «TPC parle affaires», parce qu'il contient les messages que vous souhaitez que le Ministère présente aux clients.

En informant les clients de cette façon, nous adopterons une méthode plus cohérente de sensibilisation aux coûts.

Nous avons pris les mesures nécessaires pour que le grand public comprenne mieux le processus d'attribution des marchés. Nous allons mettre à la disposition des députés des brochures qu'ils pourront distribuer à leurs commettants; de plus, au début de 1987 et chaque année par la suite, nous allons publier des avis dans les journaux du pays pour que les entrepreneurs, les experts-conseils et les petites et moyennes entreprises sachent qu'ils peuvent présenter des offres en vue d'obtenir des marchés de Travaux publics Canada.

La transition au nouveau régime de gestion immobilière est une tâche complexe qui nécessite la participation de tous les ministères fédéraux et de nombreux organismes. Travaux publics Canada veut appliquer son sens des affaires; sans nier la complexité du projet, le Ministère reconnaît la nécessité de maintenir l'élan pour atteindre les objectifs fixés. Conformément à son calendrier, le Ministère entend mettre en oeuvre toutes les mesures prévues au cours des trois prochaines années. Le calendrier en trois étapes que nous avons adopté

*[Texte]*

department basis. Briefly, the three phases consist of the following.

### PHASE 1—ANALYSIS, PLANNING AND NEGOTIATIONS 6 MONTHS

This will involve:

—clarifying and evaluating the size of each department's real property activities, assets and resources;

—determining its future requirements, and opportunities for improvements and savings;

—reaching agreement on the expertise required to be a knowledgeable client, and on program and resource transfer plans.

### PHASE 2—INTEGRATION/TRANSITION 18 MONTHS

During this phase the changes agreed to in Phase 1 will:

—start gradually and be sensitive to the reassignment of responsibilities and personnel;

—start to produce some tangible improvements such as eliminating duplication, streamlining processes, standardizing contracting and consolidating design functions.

### PHASE 3—ADJUSTMENT/FINAL IMPLEMENTATION 6-12 MONTHS

In this final phase:

—adjustment plans will be finalized and implemented, including personnel relocations, reassignments and rationalization;

—PWC financial, administration and automated management support systems will be finalized and fully implemented;

—PWC will assess the consolidated service requirements of the government that will have to be met by PWC, and BRPM will determine the resources that will be needed to meet this demand, in consultation with all custodians and tenants.

At this point decisions can be made on the opportunities for further contracting out or the need to utilize in-house resources.

It is important to note that all departments will not have to proceed through all phases in exactly the same way, or to take the same time over each phase. However, full implementation is expected to take 36 months... a tight schedule requiring the full cooperation of everyone involved.

Copies of the joint implementation plan are also available for the information of members.

Last week you also requested more detail in relation to the Department's financial management system. Mr. Veinot is prepared to present a full description of this system to you together with a status report whenever you wish.

**The Chairman:** Mr. Giroux, please.

*[Traduction]*

sera mis en oeuvre ministère par ministère. Voici un aperçu des trois étapes.

### ÉTAPE 1—ANALYSE, PLANIFICATION ET NEGOCIATIONS—6 MOIS

Objectifs:

—préciser et évaluer l'importance des ressources, des biens et des activités de chacun des ministères dans le domaine immobilier;

—déterminer les besoins futurs de chaque ministère, ainsi que les possibilités d'amélioration et d'économie; et

—s'entendre sur les connaissances spécialisées nécessaires pour devenir un client bien informé ainsi que sur les plans de transfert du programme et des ressources.

### ÉTAPE 2—INTEGRATION ET TRANSITION—18 MOIS

Au cours de cette étape, les changements convenus à l'étape 1:

—seront progressivement mis en oeuvre et devront tenir compte de la réaffectation des attributions et du personnel; et

—commenceront à produire des résultats tangibles tels que l'élimination du double emploi, la simplification des processus, l'uniformisation de l'attribution des marchés et le regroupement des fonctions de conception.

### ÉTAPE 3—AJUSTEMENT ET MISE EN OEUVRE FINALE—ENTRE 6 ET 12 MOIS

Au cours de cette dernière étape:

—les plans d'ajustement seront achevés et mis en oeuvre, y compris la rationalisation, la réaffectation et la réinstallation du personnel;

—les systèmes informatisés de soutien financier, administratif et de gestion de Travaux publics Canada seront achevés et intégralement mis en oeuvre; et

—Travaux publics Canada évaluera les besoins d'ensemble du gouvernement en ce qui concerne les services qui devront être assurés par le Ministère, et le Bureau de gestion des biens immobiliers déterminera les ressources qui seront nécessaires pour répondre à cette demande, de concert avec tous les dépositaires et tous les locataires.

A ce stade, des décisions peuvent être prises sur les possibilités de confier davantage de travaux à l'entreprise privée ou sur la nécessité de recourir aux ressources internes.

Il est important de noter que tous les ministères ne devront pas nécessairement passer par toutes les étapes exactement dans le même ordre, ou encore au même rythme. Cependant, la mise en oeuvre intégrale devrait normalement prendre 36 mois... un calendrier serré qui nécessitera l'entière collaboration de toutes les parties visées.

Les députés peuvent également obtenir, à titre indicatif, des copies du plan conjoint de mise en oeuvre.

La semaine dernière, vous avez demandé un plus ample informé sur le système de gestion financière du Ministère. Si vous le désirez, M. Veinot pourra vous le décrire en détail et vous donner un aperçu de la situation.

**La présidente:** Monsieur Giroux, je vous en prie.



*[Text]*

**Mr. R.J. Giroux (Deputy Minister, Department of Public Works):** Thank you, Madam Chairman. I will try to be brief.

We sent to the committee last week Public Works Canada's Third Progress report, in response to previous observations and recommendations by the Public Accounts Committee and the Auditor General. We forwarded to the researchers of the committee, last night, copies of instructions issued to Public Works Canada staff within the last year stressing compliance with Treasury Board policies and a summary of contract amendments in our Atlantic region for fiscal years 1984-85 and 1985-86 to provide the committee with a measure of performance in this area. I should point out that similar information for other Public Works Canada regions is not available at this time and would require extensive manual work to provide. Of course, with further systems development this kind of report will become available in all regions.

Last week you asked us to indicate to you this morning how the new regime of real property management would clarify the accountability lines for the achievements of projects in the area of real property. Mr. Clayton, of the Treasury Board, is prepared to summarize this particular area to set the stage from the Treasury Board point of view, and then I will proceed to address the impact it has on Public Works Canada.

But before I do that I would like to take this opportunity to clarify for the record certain comments made at our last meeting last week respecting the Louis St. Laurent Building to alleviate any impression that the department of National Defence was primarily responsible for the delay in occupying this building. I wish to make it clear that accountability for fitting-up premises to our client's requirements rests with Public Works Canada. If we gave a different impression, this is regrettable, because it is our responsibility.

As we indicated last week, we have put in place the necessary policies, procedures and processes, to reduce the possibility of this type of leasing situation from recurring.

Before I proceed to respond to the committee's request for additional information respecting the division of responsibilities between Public Works Canada and its clients, and what is being done to increase cost-consciousness in Public Works Canada and in client departments, I would like to ask Mr. Clayton, from the Treasury Board staff, to talk about the role of Treasury Board in the new real property regime, with your concurrence.

**The Chairman:** Mr. Clayton.

**Mr. A. W. Clayton (Director, Bureau of Real Property Management, Treasury Board Secretariat):** Thank you very much.

Madam Chairman, we would like to express our gratitude for the invitation to table with the committee an overview of the changes to the management of real property that are

*[Translation]*

**M. R.J. Giroux (sous-ministre, ministère des Travaux publics):** Merci madame le président, j'essaierai d'être bref.

La semaine dernière, nous avons envoyé au comité le troisième état d'avancement des mesures prises par les Travaux publics pour donner suite aux observations et aux recommandations du Comité des comptes publics et du Vérificateur général. Nous avons envoyé hier soir aux chargés de recherche du comité des exemplaires des instructions communiquées aux employés de TPC depuis un an pour souligner la nécessité de respecter les politiques du Conseil du Trésor ainsi qu'un sommaire des modifications de marché dans la région de l'Atlantique du ministère des Travaux publics pour les années financières de 1984-1985 et 1985-1986, qui permettra au Comité d'évaluer le rendement dans ce domaine. Des données semblables applicables aux autres régions du Ministère ne sont pas disponibles en ce moment et leur collecte exigerait un travail manuel considérable. Ce genre de rapport pourra être produit dans toutes les régions lorsque les systèmes informatiques auront été perfectionnés d'avantage.

La semaine dernière, vous nous avez demandé de vous expliquer ce matin comment le nouveau régime de gestion des biens immobiliers permettrait de mieux cerner du point de vue comptable les réalisations dans le domaine des biens immobiliers. M. Clayton, du Conseil du Trésor va vous résumer la situation du point de vue du Conseil du Trésor puis je vous parlerai de ses effets sur Travaux publics Canada.

Mais auparavant, j'aimerais profiter de l'occasion pour clarifier, aux fins du compte rendu, certaines observations formulées à notre dernière réunion au sujet de l'immeuble Louis St-Laurent. Je voudrais notamment dissiper toute impression que c'est le ministère de la Défense nationale qui aurait surtout été responsable des retards mis à occuper cet immeuble. Je tiens à préciser que l'aménagement des lieux selon les besoins de nos clients est une responsabilité qui relève bel et bien du TPC. Nous regrettons tout impression contraire que nous aurions pu laisser.

Comme nous l'avons indiqué la semaine dernière, nous avons mis en place des règles, des méthodes et des marches à suivre pour que les situations survenues dans le cas de ce bail ne se répètent pas.

Avec votre permission, madame la présidente, avant de répondre à la demande de renseignements complémentaires formulée par le Comité concernant: la répartition des responsabilités entre TPC et ses clients, et les mesures prises au Ministère et dans les ministères clients pour que l'on soit davantage soucieux de bien utiliser les deniers publics, j'aimerais demander à M. Clayton du Conseil du Trésor de décrire les principes du nouveau régime de gestion des biens immobiliers fédéraux.

**La présidente:** Monsieur Clayton.

**M. A. W. Clayton (directeur, Bureau de gestion des biens immobiliers, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Merci beaucoup.

Madame la présidente, je tiens à exprimer ma gratitude aux personnes qui m'ont invité à présenter au Comité les princi-



**[Texte]**

currently being implemented under the direction of the Treasury Board.

These changes result directly from recommendations of the Task Force on Program Review, the Nielsen Task Force.

• 0940

In effect, these recommendations and the reform we are implementing are built upon completing the changes that were recommended by this committee, by the Auditor General, the Lambert commission, and several other studies over the last 10 years. The difference I think this time is that these recommendations have been combined into an integrated reform package, and this reform has been given a clear and firm commitment by the government. To use a phrase from the Nielsen report, improved accountability and control are at the centre of the need for organization change for real property management.

I would be pleased to answer any of the committee members' questions related to the new regime and how it relates to accountability.

**The Chairman:** Thank you.

Mr. Giroux wanted to make some further remarks.

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, one of the concerns you raised last week was the division of responsibilities between Public Works Canada and its client departments. Under the new regime the custodian department, be it Public Works Canada for its accommodation or other government departments or agencies, will have the capability to determine its requirements for real property in functional and operational terms, to obtain the funds needed for projects, to negotiate the terms of any service agreement required, to oversee implementation of the agreement, to approve payments, and to accept the final product.

To expand on the concept of division of responsibilities under the new regime, knowledgeable clients for services will be responsible for pre-planning and funding of projects. It will be the responsibility of client departments to obtain architectural, engineering, and realty services from Public Works Canada. This enhances accountability by separating the program role from the service role. For areas where Public Works Canada is the custodian department, this separation is reflected in Public Works Canada's new organizational structure through the establishment of the Accommodations Branch and the changes in the roles of the service branches.

You also asked, Madam Chairman, last week whether it was necessary for Public Works Canada and Treasury Board to take a proactive stance in educating clients for a more conscious approach. We have mounted in the last 12 months an extensive communications campaign to reach our employees, our clients, the suppliers, and the taxpayers. We have produced two audio-visual presentations. One explains the implementation plan of the new real property regime, the

**[Traduction]**

paux changements qui sont apportés actuellement à la gestion des biens immobiliers sous les auspices du Conseil du Trésor.

Ces changements font directement suite aux recommandations faites dans le rapport sur les biens immobiliers émanant du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes (groupe Nielsen).

En fait, le suivi de ces recommandations et la réforme que nous entreprenons s'inspirent du désir de mettre en oeuvre les changements proposés par ce Comité, le Vérificateur général, la commission Lambert et dans plusieurs autres études entreprises depuis 10 ans. Cette fois, cependant, les recommandations ont été fondées dans un ensemble qui vise tous les ministères et organismes fédéraux et qui a reçu la sanction totale du gouvernement. Pour reprendre une phrase du rapport Nielsen: «une plus grande responsabilité comptable, de meilleurs contrôles, voilà les principaux éléments qui permettront d'améliorer la gestion des biens immobiliers».

Je suis disposé à répondre aux questions des membres du Comité quant au nouveau régime et aux liens qu'il offre avec la reddition des comptes.

**La présidente:** Merci.

M. Giroux exprime le désir d'ajouter quelques mots.

**M. Giroux:** Madame la présidente, vous avez soulevé la semaine dernière la question du partage des attributions entre Travaux publics Canada et les ministères clients. Selon le nouveau régime, le ministère dépositaire (qu'il s'agisse de Travaux publics Canada pour ce qui est de ses locaux ou un autre ministère ou organisme fédérale) aura le pouvoir de déterminer ses besoins en matière de biens immobiliers (aspect fonctionnel et opérationnel), d'obtenir les sommes nécessaires pour la réalisation de projets, de négocier les dispositions de toute convention de service, de voir à la mise en oeuvre de la convention, d'approuver les paiements et d'accepter le produit final.

Permettez-moi de développer le concept de la répartition des attributions en vertu du nouveau régime. Les clients «bien informés» seront chargés de la planification préliminaire et du financement des projets, c'est-à-dire qu'il incombera au ministère client d'obtenir de Travaux publics Canada les services d'architecture, de génie et d'immobilier. L'obligation de rendre compte est mise en relief grâce à la division entre le rôle du programme et celui des services. Pour ce qui est des secteurs pour lequel Travaux publics Canada est le ministère dépositaire, il est tenu compte de cette division dans la nouvelle structure du Ministère; en effet, nous avons créé le secteur du logement et avons modifié le rôle des secteurs de service.

Madame la présidente, vous vous interrogez également sur la nécessité pour Travaux publics Canada et le Conseil du trésor d'adopter une attitude proactive afin d'instruire les clients pour qu'ils soient plus conscients des coûts. Au cours des 12 derniers mois, Travaux publics Canada a préparé une grande campagne de sensibilisation en vue d'informer ses employés des nombreux changements en cours au ministère, ainsi que ses clients, ses fournisseurs et les contribuables. Nous

**[Text]**

other how we serve our clients. We have made copies of those presentations available should members of the committee wish to look at them at a later date. We are also providing you with a copy of the second edition of our client bulletin, *Doing Business with Public Works Canada*. It contains the kinds of messages we are hoping to give to our clients.

I will say no more, Madam Chairman. The opening statement does provide more detail on the implementation of the new real property management regime, and we will be quite prepared to answer questions on those.

One final piece of information that was requested last week was in relation to the department's financial management system. Mr. Veinot is prepared to present a full description of this system to you, together with a status report whenever you wish during this meeting.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Giroux.

Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, I think at this point I am suffering what I call "Ontario Hydro Syndrome", from my days in the Ontario legislature. When we used to ask something from Hydro, we used to get so much from them we did not know where to start. We certainly are getting a lot of material this morning.

I will go back to what I was doing last week. On the issue of contract splitting and entering into starter contracts, perhaps we could get into that issue, and that is number 3.28 of the Auditor General's report.

• 0945

This is an issue, of course, which in my view, Madam Chair, keeps recurring year after year. I really think it is time we started to ask questions as to what measures are to be undertaken so we can avoid this kind of activity taking place in the future.

In reference to the issue raised by the Auditor General, I wonder if I can ask the officials at Public Works if they were aware in July 1984 that their \$100,000 ceiling, if you wish, would be exceeded for the service contracts, particularly in view of the fact that the total value of the contract eventually was considerably higher than that amount. I wonder if we could get an explanation as to why we did not know this was going to happen, and second, what remedial measures specifically are to be undertaken in the future to avoid getting that kind of incidence again.

**Mr. Giroux:** Thank you, Madam Chairman. I would like to ask Mr. Mac Paul to handle that question for Mr. Boudria, please.

**Mr. M.W. Paul (Acting Assistant Deputy Minister, Architectural and Engineering Services, Department of Public Works):** Madam Chairman, at the time we entered into the contract in 1984, to the extent that we had information at that point in time, that was the extent of the contract we entered

**[Translation]**

avons réalisé deux montages audio-visuels. L'un explique le plan de mise en oeuvre, l'autre la façon dont nous servons nos clients. Nous mettons à la disposition des députés des cassettes vidéo de ces deux montages. Nous vous remettons également la deuxième édition du bulletin destiné aux clients: *TPC parle affaire*, parce qu'il contient les messages que vous souhaitez que le ministère présente aux clients.

Je m'arrêterai là, madame la présidente. Les remarques préliminaires renferment les détails de la mise en application du nouveau régime de gestion des biens immobiliers, et nous sommes tout à fait disposés à répondre à vos questions à ce sujet.

Il y a un dernier renseignement que vous avez demandé la semaine dernière, au sujet du régime de gestion financière du Ministère. M. Veinot vous en donnera une description complète, de même qu'un état d'avancement, dès que vous le voudrez au cours de la réunion.

**La présidente:** Merci, Monsieur Giroux.

Monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Madame la présidente, je crois que je souffre en ce moment de ce que j'appelle «le syndrome de l'Hydro Ontario», qui remonte à l'époque où j'étais député à l'assemblée législative provinciale. Quand on demandait des renseignements à l'Hydro, on en obtenait tellement qu'on ne savait plus par quel bout commencer. Certes, nous avons reçu une volumineuse documentation ce matin.

J'en reviens à ce que je faisais la semaine dernière. Le fractionnement des marchés et les premiers marchés, voilà la question que j'aimerais aborder; il s'agit du numéro 3.28 du rapport du Vérificateur général.

Bien entendu, madame la présidente, c'est le genre de problème qui se reproduit chaque année. Je pense qu'il est temps que l'on demande le genre de mesures qui sont prises pour éviter que ces choses se reproduisent.

Quant à la question posée par le Vérificateur général, j'aimerais demander aux fonctionnaires des Travaux publics s'ils savaient en juillet 1984 que le plafond de 100,000 dollars, si vous voulez, serait dépassé pour les marchés de service, en particulier du fait que le montant total du marché a dépassé ce plafond de loin. J'aimerais que l'on nous dise tout d'abord pourquoi on ne nous a pas prévenus et ensuite quelle mesure vous entendez prendre à l'avenir pour éviter que ce genre de chose ne se reproduise.

**M. Giroux:** Merci, madame la présidente. Je demanderai à monsieur Mac Paul de répondre à la question de M. Boudria.

**M. M.W. Paul (sous-ministre adjoint intérimaire, services architecture et de génie, ministère des Travaux publics):** Madame la présidente, en 1984, au moment où nous avons passé le marché, nous n'avions pas d'autre information. Par la suite, comme il ressort des observations du Vérificateur

*[Texte]*

into. Subsequent to that, as came out in the Auditor General's comments, there were changes in scope and in the way the work was to be carried out, and the subsequent amendments had to be incorporated. Our intent is to discourage that to the greatest extent possible, and of course, instructions have gone out to our regions—I believe the latest one was in February—that said that type of contract amending or starter contract is to be discouraged.

**Mr. Boudria:** I need a further clarification on "discouraged." Does that mean it is not going to recur; or if it is going to recur, can you think of instances where it is unavoidable? Could you describe what that means so I can understand just what is meant?

**Mr. Paul:** When a project comes on that has some urgency—in this case, to have this mechanical engineering consultant's services rendered—the time frame between the time the need is identified and the time the work should start is sometimes quite short. Depending on the extent of time and the information that is available, that could affect what develops after that in terms of requirements for additional services. When we entered into that contract, to the best of our knowledge at that point in time, that was the amount of the contract.

**Mr. Boudria:** I am still not getting all the answers I am looking for. I recognize there are urgencies. We certainly are not suggesting—at least, I do not think I am suggesting—Madam Chair, that we have an occasion where the heating system of Parliament Hill will collapse overnight, and we are not going to entertain the kinds of exceptions that are required in order to have certain items corrected. Obviously, I recognize that when you are dealing with property management, when you are dealing with structures, there are exceptions to be made.

But when we are looking at this particular issue—in which, as I understand it, \$93,750 was approved initially, then \$56,000, then \$30,000, and then another \$80,000 again—we are looking at something that is two and a half times the original estimate. I would like to know why the increases occurred.

• 0950

I know you are telling us that they were subsequent changes that you were not aware of at that time. Could you explain to us in some detail what happened to take something that was going to cost \$93,000 and transfer it to whatever it is, \$250,000 or so?

**Mr. Paul:** I can give you some details of the items that required the amendments to the contract. This was part of quite a major move of Public Works clients into this building, and this was just one part of it.

The first amendment, which was the item for \$56,000, was an identification that came to us after we entered into the original contract for additional details on such items as special requirements for computer rooms, negotiation centres, extra work in the basement. That kind of thing was identified to us

*[Traduction]*

général, des changements importants ont été apportés au projet et il a fallu le modifier. Il s'agit d'éviter que cela se produise dans toute la mesure du possible nous avons bien entendu envoyé des directives à toutes nos régions—je pense que la dernière remonte à février—précisant qu'il fallait essayer d'éviter de modifier ce genre de marchés comme les premiers contrats.

**M. Boudria:** J'aimerais que vous précisiez le terme «éviter». Est-ce que cela veut dire que cela ne se reproduira plus ou est-ce qu'il y a encore des cas où cela est inévitable? Pourriez-vous me dire exactement ce que vous entendez par là?

**M. Paul:** Lorsqu'il s'agit de quelque chose d'urgent—comme en l'occurrence, avoir accès au service d'un expert-conseil en génie mécanique—il ne s'écoule guère de temps entre le moment où le besoin est identifié et où les travaux sont faits. En fonction des délais et des informations disponibles, on peut avoir besoin de services supplémentaires. Au moment où le marché a été passé, au mieux de nos connaissances, le plafond ne devait pas être dépassé.

**M. Boudria:** Je n'ai toujours pas obtenu la réponse souhaitée. Je sais qu'il y a des cas urgents. Loin de nous—loin de moi, du moins, madame la présidente—l'idée de suggérer que si le système de chauffage de la Colline parlementaire tombait en panne du jour au lendemain, nous ne fermerions pas l'œil sur certaines règles afin que la réparation se fasse rapidement. Lorsqu'il s'agit de gestion immobilière, lorsqu'on a affaire à des édifices, il faut toujours faire des exceptions à la règle. C'est évident.

Par contre, pour le cas qui nous intéresse—on a approuvé au départ un montant de 93,750 dollars puis un montant de 56,000 dollars, puis un montant de 30,000 dollars, puis à nouveau 80,000 dollars—on arrive à deux fois et demi le devis original. J'aimerais bien savoir à quoi ces hausses sont imputables.

Je sais bien qu'à ce moment-là, vous ignorez les changements qui ont été apportés par la suite. Pourriez-vous nous expliquer de façon détaillée comment un projet qui était censé coûter 93,000\$, a fini par coûter à peu près 250,000\$?

**M. Paul:** Je peux vous signaler ce qui a nécessité de modifier le marché. Ceci est imputable en partie au fait qu'un grand nombre de clients des Travaux publics ont déménagé dans cet édifice.

La première modification, qui correspond au poste de 56,000\$, représentait des changements qui ont été demandés après la passation du contrat—salles d'ordinateurs, centres de négociations, travaux supplémentaires dans le sous-sol. Nous avons donc dû modifier le marché et c'est la première modification.



[Text]

and required us to increase the scope—the first amendment to this contract, the scope of the contract.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, I would like some clarification. I believe the requirement for a computer room, for modifying the basement and all this sort of stuff, was never asked of you by the client department. Is this what happens?

**Mr. Paul:** Madam Chair, it was not identified at the time we entered into the original contract. It was not identified in—

**Mr. Boudria:** Not identified by whom? By the client?

**Mr. Paul:** Yes, by the client.

**Mr. Boudria:** I am trying to find out who is responsible for what seems to be . . . Obviously, there has been a breach of the guidelines. However, it may not be your fault at all, and that is what I am trying to find out.

You are telling me that the client did not ask you for certain major things until the work had already been started and then the client decided . . . Who is the client, by the way?

**Mr. Paul:** There were three clients: the Comptroller General, the Department of Finance, and Treasury Board.

**Mr. Boudria:** I see. Is that not interesting.

**Mr. Paul:** But if I may say, Madam Chair, I think in all fairness there are two people who develop the requirement. We play a part in that. We have discussions with the client and, depending on the time that is available to work out the details that go into a particular move, the client has a role to play and we have a role to play. In the time in which it was required to get this job under way—all of this did not come out at that initial stage.

**Mr. Boudria:** Again, it is not entirely clear as to why it did not come out, who did not inform whom. I gather that it was—I am trying to draw my own conclusions, because I am not hearing them too well—a client who did not specify to Public Works exactly what was required—client or clients. Is that correct?

**Mr. Paul:** Yes.

**Mr. Boudria:** That is in the case of the \$56,000 contract in January of 1985.

I was asking also about the two others: the \$30,000 contract in September of 1985 and the \$80,000 contract in December of 1985. Why were those two required? Can I find out who made the changes or failed to notify that the changes were necessary? This resulted in the need to award those two particular contracts, the \$30,000 one and the \$80,000 one.

**Mr. Paul:** This particular mechanical consultant contract was a part of a multi-contract program to facilitate this move. All of these different contracts, plus the requirements, had to be integrated and phased together. What we are looking at here is a relatively small contract, an important but small contract, which was being driven by other activities.

[Translation]

**M. Boudria:** Madame la présidente, j'aimerais des précisions. Je pense que le ministère client n'a jamais requis au départ de modifier le sous-sol et ce genre de choses pour installer une salle pour ordinateurs. C'est bien le cas?

**M. Paul:** Madame la présidente, la demande n'avait pas été faite au moment où nous avons passé le contrat. Elle n'avait pas été faite . . .

**M. Boudria:** Pas faite par qui? Par le client?

**M. Paul:** Oui, par le client.

**M. Boudria:** J'aimerais savoir qui est responsable de ce qui me semble être . . . Il est clair qu'on n'a pas suivi les directives. Néanmoins, vous n'en êtes peut-être pas responsable, et c'est ce que j'essaie de savoir.

Vous me dites que le client a attendu que les travaux aient commencé pour demander des changements importants au marché et qu'il a décidé ensuite de . . . À propos, de quel client s'agit-il?

**M. Paul:** Il y en avait trois: le Bureau du contrôleur général, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor.

**M. Boudria:** Je vois. Très intéressant.

**M. Paul:** Madame la présidente, en toute justice, permettez-moi de préciser qu'il faut deux personnes pour présenter la demande. Nous avons notre rôle à jouer. Nous avons des discussions avec le client et en fonction des délais disponibles pour mettre au point les détails de chaque cas, le client aussi a son rôle à jouer. Dans le cas qui nous intéresse, vu les délais, ceci n'a pas été mentionné à l'étape initiale.

**M. Boudria:** Là encore, on ne sait pas trop pourquoi; on ne sait pas qui a oublié de donner les informations nécessaires. Je suppose—j'essaie de tirer mes propres conclusions parce que je ne m'y retrouve pas très bien—je suppose qu'il y a un client qui a omis de préciser aux Travaux publics exactement ce qu'il voulait—un client, plusieurs. C'est bien cela?

**M. Paul:** Oui.

**M. Boudria:** C'est ce qui s'est produit pour le marché de 56,000\$ en janvier 1985.

Je vous ai posé des questions également sur les deux autres marchés: celui de 30,000\$ en septembre 1985 et celui de 80,000\$ en décembre 1985. Pourquoi cela a-t-il été nécessaire? Pouvez-vous me dire qui est à l'origine de ces changements ou qui a omis de préciser que les changements étaient nécessaires? Le résultat, c'est qu'il a fallu passer deux autres marchés, l'un de 30,000\$ et l'autre de 80,000\$.

**M. Paul:** Ce marché concernant un expert-conseil en génie mécanique faisait partie d'un programme à plusieurs marchés en vue de faciliter le déménagement. Tous ces marchés et les différentes conditions ont dû être intégrés et ordonnancés. Il s'agit en l'occurrence d'un marché relativement petit, quoique important, rendu nécessaire par d'autres activités.



[Texte]

[Traduction]

• 0955

**Mr. Boudria:** What does that mean?

**Mr. Paul:** Well, in pinning down the requirements to accommodate those clients, and to dot all the i's and cross all the t's, decisions had to be made and were being made, and the activities here were what was required to give the mechanical consultant activities to support those.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, if you know what that means, I am sorry, I still do not. As far as I am concerned, I have just heard an answer such that if somebody were to ask me now, what was that \$30,000 contract for and why was it required, I still would not know.

**Mr. Paul:** If I misjudged the question, I am sorry.

The \$30,000 amendment to the contract was the mechanical engineering consultant work that was required to support a change in requirement from an open office type of landscaping to a closed office. It was also required to support a mechanical redesign of some of the floor systems.

**Mr. Boudria:** Okay. And the \$80,000 contract of December 1985: why was it required, and again the same question, on whose request was this one?

**Mr. Paul:** This was required to make relatively major modifications to the building mechanical systems, further. As all the rest of the requirements came together, the end result was that there were some relatively major changes required to the building mechanical systems, over and above whatever had been foreseen earlier.

**Mr. Boudria:** What kind of changes are we talking about? Are we talking about moving partitions again, or this kind of thing? We have learned what the two other changes were. One of them had to do with computer rooms, basement renovations. The second one was that they now decided they did not want open offices, they wanted closed ones. Now, what specifically is the third one for?

**Mr. Paul:** All of this work is tied into the mechanical engineering services, not the actual partition move itself.

**Mr. Boudria:** No, but the changes were required as a result of those changes.

**Mr. Paul:** Yes.

**Mr. Boudria:** Well, what was the change in the third circumstance that required those mechanical things to be done that you have just described?

**Mr. Paul:** When all of the things were added together for the three moves, the impact of those on the mechanical system then became quite evident... that it did require further modification.

**Mr. Boudria:** Those changes in the mechanical system: are we talking about the fact that there were more people than there were before, they required different levels of temperature controls? Just what specifically are we talking about?—

**M. Boudria:** Qu'est-ce que ça veut dire?

**M. Paul:** Et bien, si vous essayez de répondre aux demandes de ces clients, pour vous mettre les points sur les «i», il y a des décisions qui devaient être prises et qui l'ont été et il a fallu engager les services d'un expert-conseil en génie mécanique à cette fin.

**M. Boudria:** Madame la présidente, si vous avez compris, tant mieux pour vous, mais ce n'est pas mon cas. En fait, si quelqu'un me demandait maintenant ce que représentait ce marché de 30,000\$, je ne saurais pas quoi lui répondre.

**M. Paul:** Si j'ai mal compris votre question, veuillez m'en excuser.

L'amendement de 30,000\$ au marché représentait les services d'un ingénieur-conseil en génie mécanique, dont l'aide était rendue nécessaire parce qu'on avait décidé d'opter pour des bureaux fermés au lieu des bureaux paysagistes prévus. Il fallait également repenser la conception mécanique de certains systèmes d'étages.

**M. Boudria:** Le marché de décembre 1985, celui de 80,000\$ pourquoi était-il nécessaire? Je vous repose la même question, qui a présenté la demande?

**M. Paul:** C'est parce qu'il fallait modifier certains aspects importants du système mécanique de l'édifice. Toutes les autres demandes nous sont parvenues en même temps et le résultat, c'est que nous avons dû entreprendre d'importants travaux pour modifier les systèmes mécaniques de l'édifice, outre ce que l'on avait déjà prévu.

**M. Boudria:** De quels genres de changements s'agit-il? Vous parlez encore de déplacer des cloisons ou ce genre de chose? Nous savons en quoi consistaient les deux autres changements, il y avait d'une part l'installation d'une salle pour ordinateurs, et des rénovations au sous-sol et d'autre part, le fait que l'on avait décidé d'opter pour des bureaux fermés au lieu de bureaux paysagistes. Mais ce troisième changement, pourquoi?

**M. Paul:** Cela n'a vraiment rien à voir avec le déplacement des cloisons. Il s'agit simplement de services de génie mécanique.

**M. Boudria:** Les changements étaient rendus nécessaires à cause des autres changements.

**M. Paul:** En effet.

**M. Boudria:** Et bien, dans ce troisième cas, quel est le changement qui a entraîné toutes ces modifications mécaniques dont vous venez de nous parler?

**M. Paul:** Si vous prenez tous les changements apportés pour ces trois déménagements, leur impact sur le système mécanique devient évident et il a fallu le modifier davantage.

**M. Boudria:** Vous parlez de changements à apporter au système mécanique: est-ce que cela veut dire qu'il y avait plus de locataires qu'avant et qu'il fallait différents niveaux de contrôle de température? De quoi parlez-vous au juste? Il n'est

*[Text]*

without getting into too advanced technical language of what they are, so that we can understand what it was that was done pursuant to the last \$80,000 contract, other than describing them by certain mechanical changes which were necessary.

**Mr. Paul:** The load on the mechanical system was adversely affected by the combination of all of these changes in the sizes of offices, the locations of them, the closed versus the open. The end result of that put more load on the mechanical systems; the heating and the ventilating.

**Mr. Boudria:** All right. From what I can gather, this business of changing from open to closed offices seems to be the major thing that caused all of this. In two out of the three additional expenditures your answer eventually led me to believe it had something to do with changing those offices from open to closed. Which one of the three client departments required those offices to be changed from open to closed; the three client departments that were identified earlier?

**Mr. Paul:** No, I am sorry, the amount of the change effected by the open to closed office was approximately \$19,000 of that total. That was the amount of this contract that required to be amended directly related to that—directly related to that. All the other changes were associated with the changed lay-outs of that whole area.

**Mr. Boudria:** Is not one of those changed lay-outs going from open to closed offices?

**Mr. Paul:** Yes, right.

**Mr. Boudria:** Well, that is saying the same thing in another way, is it not? In one way or another it is related to this business of taking open offices and making them closed, in large measure.

• 1000

**Mr. Paul:** The amount of this contract that was affected by that is approximately \$19,000. That one changed from open to closed.

**Mr. Boudria:** What was the client department that requested that the offices be changed from open to closed?

**Mr. Paul:** I do not have that answer.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, I think that is important information. I wonder if the deputy minister would have that information or if he could seek it out for us.

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, my understanding is that the Comptroller General, Treasury Board and the Department of Finance essentially are under the same umbrella administration group, and therefore those changes were probably to satisfy the requirements of all three. It is difficult to say which of the individual components. We can try to find that out for you, but I suspect it is really as one department being fitted up into the new office building, and not necessarily one of the three having requirements different from the others. We can try to find that information for you, though, and provide it to the committee at a later date.

*[Translation]*

pas nécessaire de me donner des détails techniques, mais je voudrais savoir les travaux que représente ce dernier marché de 80,000\$ et que vous précisiez les changements mécaniques qui ont été rendus nécessaires.

**M. Paul:** Les changements apportés à la taille des bureaux, à leur emplacement, au fait qu'on ait opté pour des bureaux fermés plutôt que des bureaux paysagistes, tout cela a influé négativement sur le système mécanique. Le résultat, c'est que les systèmes mécaniques de chauffage et de ventilation étaient insuffisants pour répondre à la charge.

**M. Boudria:** Très bien. Autrement dit, il semble que le fait qu'on ait opté pour des bureaux fermés plutôt que des bureaux paysagistes, soit à l'origine de tout ce remue-ménage. Les réponses que vous m'avez données dans deux cas sur trois, me portent à conclure que c'est ça la raison du changement. Parmi les trois ministères clients qui ont été mentionnés tout à l'heure, quel est celui qui a demandé qu'on des bureaux fermés au lieu de bureaux paysagistes?

**M. Paul:** Excusez-moi, mais les changements imputables au fait que l'on ait changé de type de bureaux ne représentent qu'environ 19,000\$ du total. Les autres montants sont imputables à des changements de disposition des lieux.

**M. Boudria:** Mais est-ce que ce n'est pas un changement de disposition des lieux que d'adopter des bureaux fermés au lieu de bureaux paysagistes?

**M. Paul:** Si, effectivement.

**M. Boudria:** Alors, en un sens, c'est bonnet blanc et blanc bonnet? D'une façon ou d'une autre, on revient toujours à la raison principale, le fait que l'on ait opté pour des bureaux fermés au lieu de bureaux paysagistes.

**M. Paul:** Cela ne représente qu'environ 19,000\$ du marché. Le fait qu'au lieu de bureaux paysagistes, on opte pour des bureaux fermés.

**M. Boudria:** Quel est le ministère client qui a demandé qu'au lieu de bureaux paysagistes, on fasse des bureaux fermés?

**M. Paul:** Je l'ignore.

**M. Boudria:** Madame la présidente, je pense que c'est un point important. J'aimerais savoir si le sous-ministre a cette information ou s'il peut s'engager à nous la fournir.

**M. Giroux:** Madame la présidente, apparemment il s'agit du bureau du contrôleur général, du Conseil du Trésor et du ministère des Finances qui relèvent de la même catégorie administrative, et les changements demandés répondaient aux besoins des trois probablement. Il est difficile d'identifier les éléments individuels. Nous essaierons de trouver cette information, mais je pense que les changements seront imputables au fait qu'un ministère a dû s'adapter à un nouvel édifice, pas au fait que les trois ministères aient présenté des demandes différentes. Nous essaierons de nous renseigner et de vous fournir les informations plus tard.

**[Texte]**

**Mr. Boudria:** Madam Chair, it seems that in fact what happened is that the client or clients changed their mind or minds and decided to have these partitioned-off offices rather than an open concept. Directly or indirectly, it seems to me that most, if not all, of the overrun was caused by that. I still do not know why those changes were not called for in the beginning, at which time a contract could have been let out in the normal manner. One wonders if within those departments there was not a suspicion that keeping it under that amount would be less controversial and so on, and that they decided to go ahead with some changes and amend them later in order to get around some of the rules that are there.

I am still not satisfied. I do not know all the answers yet in order to make that kind of judgment. Perhaps I can now ask the Auditor General's office if they have any further information that can enlighten me on the answers I have now heard.

**Mr. R.M. Dubois (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Madam Chair, I do not think we can add to the basic information. There remains a question in our minds that we have not answered. It is a fundamental question as to why in July 1984 a fundamental principle had not been established between a closed-office concept or open-office concept. We cannot understand why that came up only in 1985. It is part of the case that again we have changes as we proceed, and the end result is that it is costing significantly more than it was planned to cost at the beginning.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, I have just one last point. I would like to find out again that information as to which client department or departments are responsible for this change. In this case, at least from what we see now, it appears that Public Works is being forced to carry the can for somebody else's omission or mistake, in my opinion.

I will let others ask questions. I would like to come back later on some of the other points. Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Boudria.

Mr. Ravis.

**Mr. Boudria:** Madam Chair, I believe the assistant deputy minister wanted to add something further.

**Mr. B.J. Veinot (Assistant Deputy Minister, Comptroller, Department of Public Works):** Madam Chair and Mr. Boudria, in relation to the question of the future, which was not addressed, I think it is important to note that the contract administration organization was previously part of the operations. In other words, that independent view, in a situation of this nature where we are into it with one consultant, of whether or not we keep going or stop was very difficult in that the operations contract administration was also part of the operations. In the new organization, it is now reporting directly to me; therefore, that independent challenge can be made by my organization a little more effectively than it could in the past. I think that is important to understand.

**Mr. Boudria:** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Mr. Ravis.

**[Traduction]**

**M. Boudria:** Madame la présidente, ce qui s'est passé, apparemment, c'est que le ou les clients ont changé d'avis et ont décidé d'adopter des bureaux cloisonnés au lieu de bureaux paysagistes. Directement ou indirectement, il me semble que la plupart des dépassements de coûts sont imputables à cela. Je ne sais toujours pas pourquoi ces changements n'ont pas été requis dès le début et qu'on n'a pas passé ce marché tout simplement. On est en droit de se demander s'il n'y a pas quelqu'un dans le ministère qui s'est imaginé que l'on poserait moins de questions de cette façon et a décidé de mettre ces changements en oeuvre et procéder par la suite aux modifications afin de contourner certaines des règles.

Je ne suis toujours pas satisfaite. Et je n'ai pas eu les réponses nécessaires pour pouvoir donner mon verdict. Je pourrais peut-être demander au bureau du Vérificateur général s'ils ont d'autres informations qui puissent éclairer ma lanterne.

**M. R.M. Dubois (sous-vérificateur général, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, je n'ai rien de nouveau à ajouter. Il y a une question à laquelle nous n'avons pas encore répondu. Pour quelle raison n'avait-on pas décidé en juillet 84 si l'on optait pour des bureaux paysagistes ou des bureaux fermés. Il est curieux que la question ne se soit posée avant 1985. Les changements ont été faits au fur et à mesure, ce qui fait que le coût final dépasse de loin les coûts initiaux.

**M. Boudria:** Un dernier point, madame la présidente. J'aimerais savoir lequel des ministères client est responsable de ce changement. D'après ce que l'on constate aujourd'hui, il semble que le ministère des travaux publics soit en train d'écoper pour les émissions ou les erreurs commises par quelqu'un d'autre, selon moi.

Je vais laisser la parole à mes collègues et je reviendrai tout à l'heure sur d'autres points. Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Boudria.

Monsieur Ravis.

**M. Boudria:** Madame la présidente, je pense que le Sous-ministre adjoint a quelque chose à ajouter.

**M. B.J. Veinot (sous-ministre adjoint, contrôleur, ministère des Travaux publics):** Madame la présidente, monsieur Boudria, pour ce qui est de l'avenir, et on n'a pas répondu à la question, je pense qu'il est important de faire remarquer que l'organisation de l'administration des marchés relevait auparavant des opérations. En d'autres termes, dans un cas comme celui-ci nous engageons les services d'un consultant, il est très difficile de savoir si l'on doit poursuivre ou s'arrêter puisque l'administration des marchés relevait à ce moment-là des opérations. Dans le nouvel organigramme, cela relève directement de moi; par conséquent, nous pourrions procéder de façon plus efficace par le passé. C'est un point important à comprendre.

**M. Boudria:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Ravis.



[Text]

**Mr. Ravis:** Thank you, Madam Chair. Last week I asked for some information on cost overruns, and I gather all we received is the information on the Atlantic region.

• 1005

**The Chairman:** It arrived yesterday evening, so there was not time to circulate it to the members before today.

**Mr. Ravis:** Right.

I would like to ask the deputy minister, Mr. Giroux, why this other information is not available. I tend to think we live in the space age, that most of this is on computer. I know that we only asked for it last week, but I guess I expected that we could have a handle on that.

**Mr. Giroux:** Madam Chair, I also would have liked to be in a position to go to a computer and pull that out for you, send that into you for this morning's meeting. The only region that has, on its own initiative, in order to have a better picture of its contracting review systems, the information readily available, is the Atlantic region. That is why we were able to give you an idea at least of what it means in terms of total contract amendments.

With respect to the rest of the country, we would have to do this information manually by hand. It would be a formidable task. If the committee wishes to have it, we will undertake to do it, Madam Chair, but it will tie up quite a lot of resources. This leads us to something that we had discussed with you last week, that the state of our systems development still has some progress to make. I suggested that at an appropriate time Mr. Veinot would be quite prepared to indicate to the committee where we are at in the area of systems development. We would be in a position at a future date to pull that information on a Canada-wide basis, and provide it on very short notice.

**Mr. Ravis:** Madam Chair, I would like to ask two other people at the table for a response, one being the Deputy Auditor General, as to how they feel about this, and, secondly, whether Treasury Board have these numbers. I would be very surprised if they did not have these numbers, because they are the people who eventually have to sign the cheque, or give the authority to pay these extra costs. Perhaps I could hear from both of these other gentlemen.

**Mr. Dubois:** Madam Chair, the observations we had on the system go back to the comprehensive audit, which we now are following up on a regular basis. It is a comment we had made some years ago about the lack of quality of some of the systems. The department has been working at trying to find solutions to the development of the appropriate systems, which would give the department this kind of information. I believe that is what Mr. Veinot is ready to talk about, specific dates for the implementation of the components of the major financial information system.

**Mr. Ravis:** Are you somewhat surprised that this has not been put in place in the past, or do you find this acceptable?

[Translation]

**M. Ravis:** Merci, madame la présidente. La semaine dernière, j'ai demandé des informations sur le dépassement des coûts et tout ce que nous avons reçu concerne la région atlantique.

**La présidente:** Les documents nous sont parvenus hier soir et nous n'avons pas eu le temps de les distribuer aux députés avant aujourd'hui.

**M. Ravis:** Bon.

J'aimerais demander au sous-ministre, M. Giroux, pourquoi les autres informations ne sont pas disponibles. Nous sommes pourtant à l'ère de l'informatique. Cela fait seulement une semaine que nous vous avons demandé ces informations, mais je m'attendais tout de même à les recevoir.

**M. Giroux:** Madame la présidente, moi aussi j'aurais bien voulu pouvoir sortir ces informations d'un ordinateur et vous les remettre pour la réunion de ce matin. Il n'y a qu'une région qui ait pris l'initiative d'étudier de la sorte le système de passation de marchés, qui ait ces informations disponibles, la région Atlantique. Cela nous a permis de vous donner au moins une idée de ce que cela représente par rapport à toutes les modifications de marché.

Pour le reste du pays il faudrait faire ces calculs de façon manuelle, ce qui représenterait une tâche énorme. Nous pouvons le faire si le Comité le souhaite, madame la présidente, mais cette tâche accaparerait énormément de ressources. Ceci m'amène à un autre point que nous avons discuté avec vous la semaine dernière, le fait que nos systèmes ne sont pas encore tout à fait au point. J'ai proposé que M. Veinot fasse une mise au point pour les membres du Comité, lorsque nous aurons ces informations à l'échelle nationale et que nous pourrions y avoir accès dans les plus brefs délais.

**M. Ravis:** J'aimerais demander au sous-vérificateur général ce qu'il pense de cela et au Conseil du Trésor s'ils ont les chiffres en main. Je serais fort surpris du contraire, car c'est le Conseil du Trésor qui doit signer les chèques ou autoriser le paiement de coûts supplémentaires. J'aimerais avoir la réponse de ces deux messieurs.

**M. Dubois:** Madame la présidente, les observations que nous avons eues au sujet du régime remontent à la vérification intégrée, à laquelle nous donnons suite aujourd'hui de façon régulière. C'est une observation que nous avons faite il y a quelques années, quant aux lacunes qualitatives de certains régimes. Le Ministère s'est efforcé de trouver des solutions en mettant au point des régimes convenables, grâce auxquels il pourrait obtenir ce genre de renseignements. Je crois que M. Veinot est prêt à vous en parler, soit l'échéancier de la mise en oeuvre des éléments du principal système d'informations financières.

**M. Ravis:** N'êtes-vous pas étonnés que cela ne se soit pas fait dans le passé, ou jugez-vous cela acceptable?



## [Texte]

**Mr. Dubois:** Madam Chair, we did not find it acceptable at the time. I have difficulty when answering the question. How much time does one need to develop adequate systems? I do not think I am in a position to answer that. Our impression is that it is going a little bit slower than we would like, but then we do not have to live with the complexities of the restraint programs, the cutbacks on resources, the difficulties in developing such a complex type of system.

We had hoped that these things would be in by this time; however, it is running a little bit late. We understand the department has many reasons for that.

**Mr. G. G. Capello (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Madam Chair, we did look at statistics. The total submissions approved for construction contracts for the period April 1, 1985, to November 18, 1986: 32 for the Department of Public Works, 98 for other departments.

• 1010

The total submissions approved for construction contract overruns for the same period were 22 for the Department of Public Works, for other departments 20. The total submissions approved for construction contract overruns which sought retroactive approval for the period in question were 8 for the Department of Public Works and 8 for other departments.

**Mr. Ravis:** My computer is not working fast enough here. Do you have some actual numbers or percentages for that?

**Mr. Capello:** Well, 8 out of 32 is 25%.

**Mr. Ravis:** Yes. Do you have some actual numbers attached to that? Was there a 5% overrun? How many millions of dollars was it costing us? That is really what I am trying to get at. I am trying to get some idea of the scope of this. Is it within acceptable levels?

**Mr. Giroux:** I cannot comment on the statistics provided by Treasury Board, but they only reflect contract amendments or overruns, if you want to call them that, that have required the approval of the Treasury Board. There are a number of change orders and amendments that are being made within departmental authority.

The summary of contract amendments you have here, which are representative of the Atlantic region, cover all contract amendments, some of which may have had to go to Treasury Board, some of which had to be done internally in the department. It points out that for 1984-85, 4.7% is the value of amendments as a percentage of the original contract amount, and for 1985-86 it is 3.46%. We have compared that with the 5% the Auditor General has referred to in his report, and these are within what is an acceptable standard.

## [Traduction]

**M. Dubois:** Madame la présidente, nous n'avons pas jugé cela acceptable à l'époque. Il m'est difficile de répondre à cette question. Combien de temps faut-il pour mettre au point un système convenable? Je ne suis pas en mesure de répondre à cela. Nous avons l'impression que les choses vont un peu plus lentement qu'on ne le voudrait, mais ce n'est pas nous qui devons tenir compte de la complexité des programmes de restrictions, de la compression des ressources, de la difficulté qu'il y a à mettre au point un système aussi complexe.

Nous espérons que tout serait en place à l'heure actuelle; on accuse toutefois un léger retard. Nous croyons comprendre que le ministère a ses raisons pour cela.

**M. G. G. Capello (sous-secrétaire, Direction de la Politique Administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Madame la présidente, nous avons examiné les statistiques. Voici le nombre global de submissions autorisées pour les marchés des Travaux Publics allant du 1<sup>er</sup> avril 1985 au 18 novembre 1986: 32 pour le ministère des Travaux Publics, 98 pour les autres ministères.

Le nombre global de submissions autorisées, au cours de la période correspondante, pour le dépassement de coûts des marchés des Travaux publics, est de 22 pour le ministère des Travaux publics et 20 pour les autres ministères. Au cours de cette même période, pour ce qui est des submissions autorisées à effet rétroactif pour les dépassements de coûts des marchés des Travaux publics, le chiffre global est de 8 pour le ministère des Travaux publics et de 8 pour les autres ministères.

**M. Ravis:** Mon ordinateur personnel ne fonctionne pas assez vite. Vous avez les chiffres ou les pourcentages effectifs?

**M. Capello:** Ma foi, 8 sur 32, c'est 25 p. 100.

**M. Ravis:** Bon. Avez-vous les chiffres effectifs? S'agissait-il de dépassements de coûts de 5 p. 100? Combien de millions de dollars cela vous a-t-il coûtés? Voilà ce à quoi j'essaie d'aboutir. J'essaie d'avoir une idée de l'ampleur du problème. Se situe-t-il à un niveau acceptable?

**M. Giroux:** Sans vouloir commenter les statistiques fournies par le Conseil du Trésor, je dirai qu'elles ne reflètent que les modifications apportées aux marchés ou les dépassements de coûts, si vous tenez à les appeler ainsi, pour lesquels on a recherché l'autorisation du Conseil du Trésor. Beaucoup de changements aux devis et de modifications peuvent se faire avec la seule autorisation du Ministère.

Le résumé des modifications de marchés que vous avez, résumé représentatif de la région de l'Atlantique, regroupe l'ensemble des modifications, dont certaines ont dû être autorisées par le Conseil du Trésor, tandis que d'autres ont été autorisées par le Ministère. On constate que la valeur de ces modifications, en fonction du montant du marché d'origine, est de 4.7 p. 100 en 1984-1985 par rapport à 3.46 p. 100 en 1985-1986. Si on compare ces pourcentages à celui que le Vérificateur général mentionne dans son rapport, soit 5 p. 100, on peut dire qu'il se situe à un niveau acceptable.

*[Text]*

What members are missing—and we recognize that—for Public Works Canada is the performance across Canada. But we felt giving you at least an idea in the Atlantic region would give you a sense of the scope. As you can see, the number of contracts is 500 to 600, and this is by far not our biggest region. Across Canada we have on a yearly basis some 9,000 contracts that we give out. Therefore there are a lot of change orders and amendments, and our objective is to make sure the value—that is the key indicator to me—of those amendments is within normally acceptable standards.

**Mr. Hovdebo:** I wonder if I could have a supplementary on that. Back in 1980, I think it was, the Public Accounts committee made a recommendation that there be an annual report on overruns, and it seemed to me we got that report in 1982 and 1983. What happened to that recommendation? Maybe one of the staff could tell us.

**The Chairman:** We have not received one since 1983, I am advised.

**Mr. Hovdebo:** Can anybody here tell us what happened to those reports or why they were discontinued? I just wondered what the basis of it was; because if I remember rightly, they were not really worth that much. But I wonder if it is not exactly what Mr. Ravis is asking for here—a continuing report. I do not remember even how it was done. Was it done annually?

**The Chairman:** The President of the Treasury Board tabled it in the House. So it was a Treasury Board responsibility for the two years when it did operate.

**Mr. Hovdebo:** And what happened to it? You do not know? Is it still a requirement?

**Mr. Ravis:** I appreciate that supplement.

**The Chairman:** Before we leave that, could Treasury Board find out for us under whose authority that was cancelled?

• 1015

**Mr. Capello:** Madam Chair, I know there was a report presented by the President of the Treasury Board, but I believe it covers all projects, not simply construction. We will look into that and give you a report as to the status of what it started, what it completed. I know one was completed recently on it and submitted, but it covered all projects that were undertaken, and therefore, it was not simply construction contracts. But we will get back to you.

**The Chairman:** Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** All right. What I would like to see, Madam Chair, is something from Treasury Board. It appears that Public Works cannot provide it at this time because they are in the process of putting in a new system. I am not sure whether or not the new system is going to be retroactive, but if we are

*[Translation]*

Ce que les députés n'ont pas, nous l'admettons, c'est le rendement de Travaux publics Canada à l'échelle du pays. Mais nous avons pensé qu'en vous fournissant, à tout le moins, les chiffres de la région de l'Atlantique, vous pourriez vous faire une idée de la situation. Comme vous le voyez, le nombre de marchés dans cette région est de l'ordre de 500 à 600, et c'est de loin l'une des régions les moins importantes. Pour tout le Canada, le nombre de marchés impartis se situe aux alentours de 9,000 chaque année. Voilà pourquoi les changements aux devis et les modifications sont nombreux, mais nous cherchons à nous assurer que la valeur—c'est là l'indice clé à mes yeux—de ces modifications demeure en deça de normes généralement acceptables.

**M. Hovdebo:** Puis-je poser une question complémentaire à ce sujet? C'est en 1980, je crois, que le Comité des comptes publics a formulé une recommandation concernant un rapport annuel au sujet des dépassements de coûts, et il me semble que nous avons obtenu ce rapport en 1982 et en 1983. Qu'est-il arrivé à cette recommandation? L'un des fonctionnaires pourrait peut-être nous le dire.

**La présidente:** On me dit que nous n'avons reçu aucun rapport de ce genre depuis 1983.

**M. Hovdebo:** Quelqu'un ici pourrait-il nous dire ce qui est arrivé à ces rapports ou pourquoi on les a interrompus? Je me demande sur quoi on se fondait, car, sauf erreur, ces rapports ne valaient pas grand-chose. Mais je me demande si ce n'est pas précisément ce que M. Ravis vient de demander—un rapport continu. Je ne me souviens plus même comment on le rédigeait. Était-ce un rapport annuel?

**La présidente:** C'est le président du Conseil du Trésor qui le déposait à la Chambre. Cela relevait donc de la compétence du Conseil du Trésor au cours des deux années où on l'a remis.

**M. Hovdebo:** Et que s'est-il passé? Vous l'ignorez? Est-ce encore exigé?

**M. Ravis:** Je vous sais gré de cette question complémentaire.

**La présidente:** Avant de laisser le sujet de côté, le Conseil du Trésor pourrait-il chercher à savoir qui a autorisé l'annulation de ce rapport?

**M. Capello:** Madame la présidente, je sais que le président du Conseil du Trésor a déposé jadis un rapport, mais celui-ci couvrirait à ma connaissance tous les projets et non pas simplement les travaux publics. Nous irons aux renseignements et nous communiquerons avec vous quant à l'historique de ce rapport. Je sais qu'un rapport de ce genre vient d'être rédigé et soumis, mais il porte sur tous les projets, non pas simplement sur les marchés de travaux publics. Nous vous tiendrons au courant.

**La présidente:** Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Bon. J'aimerais, madame la présidente, qu'on ait quelque chose en provenance du Conseil du Trésor. Il semble que les Travaux publics ne peuvent nous fournir quelque chose de ce genre ces temps-ci, parce qu'ils sont en voie de mettre sur pied un nouveau régime. J'ignore si ce nouveau régime aura un

*[Texte]*

to assess this adequately as a Public Accounts committee... Without information we get suspicious; with information, hopefully we can make some good assessments, and in fact, maybe compliment you rather than suspect that there are these horrendous cost overruns. But I think maybe the cost overruns are a bit out of proportion, particularly when you start to look at other regions of the country, Quebec and Ontario and the west.

So, Madam Chair, I would like to see some information from Treasury Board as to what they have, at least to give us some idea. There were some numbers thrown at us here a minute ago in terms of how many contracts and how many of those particular contracts had cost overruns.

Let me come back to another question that I asked last week, and that is how some of these things happen when there are so many architects and engineers and generally professional staff employed by Public Works. I was trying to get a handle on how many professionals are employed in Public Works, and I hope you are able to bring that back. I am thinking specifically of architects, designers, engineers, and technical support staff; in other words, journeymen, carpenters, electricians or what have you, tradesmen who can provide professional advice.

**Mr. Giroux:** Mr. Paul will answer that, Madam Chairman.

**Mr. Paul:** Madam Chair, the information I have here is broken out into architects, engineers, what we call technical support, which would be draftsmen, surveyors, and those types of people, and included in those figures will be a number we have for what we call our project management category. These are the people who are the focal points for the management of our projects.

Now, in 1985-86 we had 130 architects, 353 engineers, and 970 technical support, who are the draftsmen, the surveyors and that type; and of that group, approximately 140 were what we call project managers. They are included in that number. They are essentially made up from the engineering group.

**Mr. Ravis:** Good.

**Mr. Paul:** Now, I have them back a couple of years previous to that, which would indicate a drop-off into 1985-86 in all the categories, and of course, in the current year we are forecasting a further drop in those numbers.

Now, in the case of construction, all our construction is contracted out with the exception of the odd case for an Indian school and those kinds of things. In the case of the architectural engineering services, essentially all that is contracted out to consultants on the major projects.

*[Traduction]*

caractère rétroactif, mais si nous voulons que le Comité des comptes publics puisse faire une évaluation adéquate... si nous n'avons aucun renseignement, nous devenons soupçonneux; si nous les obtenons, nous pourrions, espérons-le, faire de bonnes évaluations, en fait, nous allons peut-être vous louer au lieu de craindre qu'il n'y ait des dépassements de coûts monstrueux. Je crois toutefois qu'il est possible que les dépassements de coûts soient un peu disproportionnés, surtout lorsqu'il s'agit des autres régions du pays, le Québec, l'Ontario et l'Ouest.

Voilà pourquoi, madame la présidente, je tiens à jeter un coup d'oeil sur les renseignements que possède le Conseil du Trésor, à tout le moins pour nous en donner une idée. On nous a cité des chiffres, il y a quelques instants, quant au nombre global de marchés et au nombre de marchés où les coûts ont été dépassés.

Permettez-moi de revenir sur une autre question que j'ai posée la semaine dernière; comment une telle chose peut-elle se produire, alors qu'il y a tant d'architectes, d'ingénieurs et de professionnels au service des Travaux publics? J'ai essayé de savoir combien il y a de professionnels aux Travaux publics, et j'espère bien obtenir une réponse à cela. Je pense en particulier aux architectes, aux concepteurs, aux ingénieurs et au personnel technique de soutien; autrement dit, les journaliers, les menuisiers, les électriciens et ainsi de suite, les corps de métiers qui peuvent fournir des avis professionnels.

**M. Giroux:** M. Paul pourra répondre à cette question, madame la présidente.

**M. Paul:** Madame la présidente, les renseignements que j'ai par devant moi portent sur les architectes, les ingénieurs, ce qu'on appelle le personnel technique de soutien, c'est-à-dire les dessinateurs, les arpenteurs-géomètres, et ainsi de suite, mais ces chiffres comportent également un certain nombre de personnes appartenant à la catégorie de gestion des projets. Ce sont les gens principalement affectés à la gestion de nos projets.

En 1985-1986, nous avions 130 architectes, 353 ingénieurs et 970 employés techniques de soutien, soit les dessinateurs, les arpenteurs-géomètres et ainsi de suite; parmi ce groupe, environ 140 sont ce qu'on appelle des gestionnaires de projets. Ils figurent dans ce nombre. Ils relèvent principalement du groupe du génie.

**M. Ravis:** Bon.

**M. Paul:** J'ai aussi les chiffres pour les deux années précédentes, qui laissent voir une baisse des effectifs dans toutes les catégories en 1985-1986, et certes, nous prévoyons une baisse additionnelle des effectifs au cours de l'exercice financier actuel.

Pour ce qui est des marchés de travaux publics, tous sont impartis, à l'exception de certains à caractère particulier, comme l'aménagement d'une école pour les Indiens. Pour ce qui est des services d'architecture et de génie, pratiquement tous les travaux sont impartis à des consultants pour les principaux chantiers.



[Text]

**Mr. Ravis:** That is a good lead-in to my next question, Madam Chair.

If we have in the neighborhood of 1,400 people who are technically oriented, many of them being professionals, I am trying to figure out why we in turn have to hire all these people in the private sector who are professionally responsible—and I think I can anticipate what your answer may be—professional engineers and architects who have to put their stamp on the drawing, who have to pay horrendous insurance premiums today because if they do make a mistake they are the ones who hang; yet we have this great army of professionals and technical people here within Public Works.

• 1020

Then, on top of that, we have all of these professional people who are in the departments, your clients, who are in turn saying to you: this is what we want and change this and change that.

Are we not looking at a duplication nightmare here? I want you to be honest.

**Mr. Giroux:** Well, I would not answer any differently than being honest.

First I would like to answer the last part of the question and then ask Mr. Paul to give more details as to the actual work being done by the staff of Public Works.

You are quite right in pointing out that there could well be quite a lot of duplication between the client departments and Public Works Canada in terms of the design, construction, engineering and architectural services. This was one of the key observations of one of the groups under the Nielsen Task Force that looked at the real property management regime.

One of the recommendations of the group is, in fact, a full rationalization of these activities, on which I have provided some detailed information in my opening remarks, and an exercise that we have already started, is under way right now. We started it last September, and it is called "The Rationalization and Consolidation of Engineering and Architectural Services in Public Works Canada". It is to ensure that what remains in departments are the staff essential for them to be what we call knowledgeable clients—and that is very consistent with the recommendations of the Nielsen Task Force—and to take the design and construction staff already in those government departments and move them to Public Works, and, over time, for Public Works to rationalize its work force at the same time as it projects contracting out in the private sector as many of these kinds of activities as it can.

So you are quite right on that second part and that is under way now.

On the first part, I would like Mr. Paul to elaborate on the kinds of functions that are really what would stay at the core of Public Works Canada in terms of its activities as the real property contracting agency of government.

[Translation]

**M. Ravis:** C'est une bonne entrée en matière pour ma question suivante, madame la présidente.

Il y a donc 1,400 personnes environ qui ont une formation technique, dont un certain nombre de professionnels, je me demande alors pourquoi nous devons engager tant de personnes du secteur privé parmi les professionnels—et je crois prévoir quelle sera votre réponse—des ingénieurs et des architectes de profession qui doivent apposer leur sceau à un dessin, qui doivent verser des primes d'assurances énormes de nos jours, car s'ils commettent une erreur, ce sont eux qui en font les frais; pourtant, nous disposons d'une vaste armée de professionnels et de techniciens au ministère des Travaux publics.

Et par-dessus le marché, vous avez tous des professionnels dans les ministères, vos clients qui vous disent: changez-moi ci, changez-moi ça, c'est ça qu'on veut.

Soyez honnêtes: avouez qu'il y a un chevauchement épouvantable.

**M. Giroux:** Je réponds toujours honnêtement.

J'aimerais d'abord reprendre la dernière partie de la question et je demanderai ensuite à M. Paul de vous donner les détails sur les travaux effectués par les employés des Travaux Publics.

Vous avez raison de faire remarquer qu'il y a probablement beaucoup de chevauchements entre les ministères clients et les Travaux Publics, quand vous parlez de la conception, de la construction, du génie et de l'architecture. C'est d'ailleurs une des principales observations faites par un des groupes du rapport Nielsen qui a étudié l'administration des biens immobiliers.

Ce groupe a recommandé, entre autres, une rationalisation totale de ses activités, et je vous ai donné certains détails là-dessus dans mon allocution d'ouverture; cette rationalisation est amorcée, elle est actuellement en cours. Elle a été amorcée en septembre dernier, et nous l'appelons «la rationalisation et la consolidation des services de génie et d'architecture à Travaux Publics Canada». Nous voulons que les ministères conservent leurs experts pour rester des clients informés—conformément d'ailleurs aux recommandations du rapport Nielsen—alors que les préposés à la conception et à la construction seraient mutés aux Travaux Publics; éventuellement les Travaux Publics devraient rationaliser leurs effectifs à mesure qu'ils impartissent le plus grand nombre de travaux possibles au secteur privé.

Vous avez donc raison et la chose se fait déjà.

Quant à la première partie de votre question, je demanderais à M. Paul d'identifier les fonctions clés des Travaux Publics en tant qu'agence gouvernementale responsable de la gestion immobilière.



[*Texte*]

**Mr. Paul:** One of the things that would stay at the core in real property management in Public Works would be that project management function. We have approximately 140 people who are identified as project managers. They have anywhere from one, on the major projects, to perhaps ten or fifteen projects they are looking after on behalf of the client. They are the contact point between the client and ourselves. In support of those people who do the checking and the quality control which are essential, there is approximately that same number again of architects, engineers, professionals who are required to ensure the quality of what we get in the contract or what we get from the consultant.

Those figures for project management that we use have been subjected to fairly extensive studies over the past two or three years, with full consultation and involving people on the outside, the consultant industry and outside owners, and the figures we use that come up with that approximately 140 plus the 150 of project management itself we think are quite comparable to what would be put in place in the outside, in industry, by private owners to have that type of work.

**Mr. Ravis:** I just have a bit of trouble with that comment. I gather that you have been working with Public Works for quite some time?

**Mr. Paul:** Yes.

**Mr. Ravis:** When you pay an architectural firm 7% and you hold them responsible if that building is not up to standards—in other words, they have to live up to their professional stamp and they have insurance to cover them off if they make a mistake—it just seems to me that we have people watching people watching people, to make sure that there are no mistakes.

• 1025

I am really beginning to wonder if we need all these people. I am encouraged by what the deputy minister said, in terms of things that are being put in place. I think that is the most encouraging thing I have heard here in the last two meetings.

Let me just go to one other area and it is—

**The Chairman:** Excuse me, I think there is another comment.

**Mr. Ravis:** That is all right.

**Mr. Clayton:** From the perspective of the Treasury Board and the new regime, in which we have a responsibility related to what is the appropriate level of resources, I think I might add that in addition to a new regime's removing certain design professionals from several departments and consolidating under Public Works, there is another element that cements that relationship. Cabinet has decided that Public Works will charge for their services at market rates, and those services include the package of their services and the people they contract with. From our perspective, we were going to let the market determine what is the appropriate level of resources.

**Mr. Ravis:** Right.

[*Traduction*]

**M. Paul:** À ce titre, l'une des fonctions clés des Travaux Publics serait la gestion des projets. Nous avons à peu près 140 personnes qui sont appelées directeurs de projets. Le nombre de projets qu'ils gèrent pour le compte des clients varie de un projet important à 10 ou 15 projets moins importants. Ils sont le point de contact entre le client et nous-mêmes. Ils s'occupent de la vérification de la qualité, qui est essentielle, ils sont aidés dans cette tâche par le même nombre approximatif d'architectes, d'ingénieurs et de professionnels qui sont chargés de vérifier la qualité des travaux ou des services rendus par un expert-conseil.

Ces postes de directeurs de projets ont fait l'objet d'études approfondies au cours des deux ou trois dernières années, et l'on a consulté des gens de l'extérieur, des experts-conseils, des propriétaires privés, et nous avons abouti à ce chiffre de 140 environ, plus les 150 personnes qui s'occupent de la gestion des projets, ce qui est comparable à ce qui se fait dans le secteur privé.

**M. Ravis:** J'ai un peu de mal à vous suivre. Cela doit faire passablement d'années que vous travaillez pour les Travaux Publics?

**M. Paul:** En effet.

**M. Ravis:** Vous versez 7 p. 100 à un cabinet d'architectes et ce cabinet est responsable si l'édifice ne respecte pas les normes fixées. En d'autres termes, ils doivent surveiller leur réputation professionnelle et s'assurer au cas où ils commettent des erreurs. Vous avez, il me semble, des gens qui en surveillent d'autres pour s'assurer qu'il n'y a pas d'erreurs commises.

Je commence vraiment à me demander si nous avons besoin de tout ce monde. Les mesures dont vient de nous parler le sous-ministre m'encouragent. C'est ce que je trouve de plus encourageant dans ce que j'ai entendu au cours des deux dernières réunions.

J'aimerais maintenant aborder une autre question...

**La présidente:** Excusez-moi, je pense que quelqu'un a un autre commentaire à faire.

**M. Ravis:** Bien.

**M. Clayton:** En ce qui concerne le Conseil du Trésor et le nouveau système à l'égard duquel nous avons un mot à dire au sujet du niveau approprié de ressources, je dois préciser qu'en plus de l'intégration de certains professionnels du *design* qu'on est allé chercher dans divers ministères, le nouveau système comprend un autre élément important. Le Cabinet a décidé que les services des Travaux publics seraient facturés selon les taux du marché, et cela comprend tous les services et tous les sous-traitants. Nous avons pensé nous inspirer du marché pour déterminer le niveau approprié de ressources.

**M. Ravis:** Très bien.

[Text]

Madam Chair, I wonder if any of these gentlemen know approximately how many professional architects, engineers and technical support staff exist in these departments. I am talking a rough guesstimate now.

**Mr. Giroux:** Madam Chair, David Carter, who is our Director General of Corporate Affairs, and who is co-ordinating the implementation of the real property regime, could perhaps provide that information to the committee.

**The Chairman:** Mr. Carter.

**Mr. David Carter (Director General, Corporate Affairs, Department of Public Works):** Thank you, Madam Chairman.

I believe the figure is approximately 4,500 professionals, technical support staff, and associated administrative staff throughout the government as a whole. My understanding is that it would include both civilian employees and some military employees.

**Mr. Ravis:** Let us call it 1,400 within Public Works approximately. You are saying that the 1,400 are included within the 4,500.

**Mr. Carter:** Yes.

**Mr. Ravis:** Right. So there is another 3,000 people out there.

**Mr. Carter:** Yes.

**Mr. Ravis:** Madam Chair, all I can say is, thank God, we are attacking this problem. It is horrendous. I think it is people stepping on other people and duplication at its best.

**Mr. Carter:** I should point out, Madam Chair, that some of these people are military engineers. The figure includes military engineers as well as civilians.

**Mr. Ravis:** Madam Chair, one other area I would like to discuss is DND. It has to do with the number of specifications, and I guess I just touched on this last week. I felt that we had very high specifications in government, sometimes too high. What concerns me is that we have specifications in DND. We have other specifications in CMHC. We have other... the CGSB. It seems to me there are about three sets of standards—I guess I should not call them specifications; they are standards—in the country.

Is that similar to this other problem? We have all of these departments... I have a document right here from DND, indicating a particular standard that they have with regard to toilet tissue dispensers, of all things. Surely to goodness, that would be standard within the Government of Canada. As one architect said to me, DND likes a particular kind of doorstop. Are we going to start allowing each one of these departments to get that specific and in fact just end up with more duplication?

**The Chairman:** Excuse me, could I just add something to Mr. Ravis' question? In the last report of the Public Accounts Committee, our recommendation No. 31 concerned architectural and engineering services and it reads... this is our report to the House of Commons:

[Translation]

Madame la présidente, un de ces messieurs pourraient-il nous dire approximativement combien il y a d'architectes professionnels, d'ingénieurs et d'employés de soutien technique dans ces ministères. Je demande des chiffres très approximatifs.

**Mr. Giroux:** Madame la présidente, j'aimerais demander à David Carter, notre directeur général des affaires ministérielles chargé de coordonner la mise en oeuvre du système de service immobilier de répondre à cette question.

**La présidente:** Monsieur Carter.

**M. David Carter (directeur général, affaires ministérielles, ministère des Travaux publics):** Merci madame la présidente.

Il y a environ 4,500 professionnels et employés de soutien technique et administratif dans l'ensemble de la Fonction publique. Ce chiffre comprend des employés civils et certains militaires.

**M. Ravis:** Il y en a 1,400 environ aux Travaux publics. Vous dites que ces 1,400 personnes sont comprises dans les 4,500.

**M. Carter:** Oui.

**M. Ravis:** Très bien. Cela veut dire qu'il y en a 3,000 dans les autres ministères.

**M. Carter:** Oui.

**M. Ravis:** Madame la présidente, tout ce que je peux dire, c'est que c'est une bonne chose que nous nous attaquions à ce problème. C'est horrible. C'est du double emploi comme on en a jamais vu.

**M. Carter:** Je dois vous faire remarquer, madame la présidente, qu'il y a parmi ce nombre des ingénieurs militaires. Le chiffre comprend les ingénieurs militaires et civils.

**M. Ravis:** Madame la présidente, il y a un autre sujet que j'aimerais aborder: le MDN. C'est à propos des normes, et je pense en avoir parlé un peu la semaine dernière. Je disais que les normes au gouvernement étaient très élevées, parfois trop. Ce qui me préoccupe, c'est qu'il y a des normes au MDN. Il y en a aussi à la SCHL. Il y a aussi les normes de l'ONG. Cela veut donc dire qu'il y a environ trois séries de normes au Canada.

Le problème est-il de la même nature que l'autre? Tous ces ministères... J'ai un document ici du MDN précisant la norme concernant les distributeurs de papier de toilette, est-ce possible. La norme ne devrait-elle pas être uniforme pour l'ensemble du gouvernement du Canada. Comme un architecte me disait, le MDN préfère un certain type de arrête-porte. Allons-nous nous mettre à répondre au caprice de tous les ministères?

**La présidente:** Excusez-moi, j'aimerais ajouter quelque chose à la question de M. Ravis. Dans le dernier rapport du Comité des comptes publics, notre 31<sup>ème</sup> recommandation portait sur les services d'architecture et de génie, et je vous la

[Texte]

Your Committee noted that the Department voted significant resources to architectural and engineering services. Your Committee considers that the department must demonstrate the continuing need for these resources and clearly justify them in Part III of the Estimates.

Is that being done now? Are you planning, in future, to address this in Part III of the Estimates?

• 1030

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, I would like Mr. Paul to answer the second part of your question, and I would like to tackle the first part of the question and come back to it, please.

**Mr. Paul:** Madam Chair, Part III of the estimates does forecast what we see as the workloads for architectural engineering services for the coming year, and based on the application of norms of service and levels of service and of manpower that comes out of that, the person-years are developed from that workload in Part III of the estimates.

**The Chairman:** Mr. Giroux.

**Mr. Giroux:** The whole question of various specifications is a very difficult area to talk to, but let us talk about broad specifications in the real property area.

The new role of the Treasury Board will be to ensure that there are consistencies in terms of the application of these specifications. But I think it is going to be important to understand that under the new regime, when the Department of National Defence or Indian Affairs and Northern Development or Parks Canada or whatever other government department comes to Public Works, they will be specifying what their requirements are, what size of doorstops they wish, what size of toilet paper dispenser they wish, and we will be rendering a service. We will be providing them with that kind of service, for which they will have to pay. They will be held accountable for what they are asking for and for budgeting for it, and we will be held accountable for providing the best value for money in making it happen.

I think it is extremely important to make that distinction. They will be able to specify whether or not they wish to have it done by the private sector. If we are talking about very small jobs, it sometimes makes a lot more sense to do it internally by Public Works because of quickness of time and so on. But I think that distinction is going to be important.

Public Works will no longer have the role of saying, we do not accept your specifications because they do not adhere. It will be up to the departments concerned to specify what they need, to specify the type of building, the requirements and so on. They will be held accountable to the Treasury Board for properly managing their real property funds. That is a fundamental principle of the new regime.

[Traduction]

lis, il s'agit d'une recommandation de notre rapport à la Chambre des communes:

Le Comité a remarqué que le Ministère a consacré des ressources considérables aux services d'architecture et de génie. Le Comité estime que le Ministère doit démontrer dans quelle mesure ces ressources sont nécessaires d'une façon suivie et en justifier la dépense dans la partie III du Budget.

Est-ce que vous suivez cette recommandation? Prévoyez-vous aborder cette question dans la Partie III du Budget à l'avenir?

**M. Giroux:** Madame la présidente, si vous le permettez, M. Paul répondra à la deuxième partie de votre question, et moi à la première.

**M. Paul:** Madame la présidente, la partie 3 du budget des dépenses fait état des travaux des services d'architecture et de génie pour l'année qui vient, et les années-personnes y sont établies en fonction de l'application des normes et des niveaux de service, ainsi que des ressources humaines.

**La présidente:** Monsieur Giroux.

**M. Giroux:** Il est très difficile de parler de devis, mais prenons des descriptions générales de travaux dans le domaine immobilier.

Le nouveau rôle du Conseil du Trésor sera d'assurer l'uniformité dans l'exécution des devis. Mais il est important de comprendre qu'avec le nouveau système, un ministère, que ce soit celui de la Défense nationale, des Affaires indiennes et du Nord ou Parcs Canada qui s'adressera aux Travaux publics devra préciser ce qu'il veut, qu'il s'agisse de quelle porte ou de distributeurs de papier toilette de telle ou telle taille, et nous fournirons le service. Nous dispenserons ce genre de service, mais le Ministère devra payer. Il aura des comptes à rendre et devra prévoir ces dépenses dans son budget, et nous, de notre côté, devrons chercher à offrir le meilleur service qui soit pour l'argent.

Je pense qu'il est extrêmement important de faire cette distinction. Les Ministères pourront dire s'ils souhaitent ou non que les travaux soient effectués par le secteur privé. Dans le cas de menus travaux, il est parfois beaucoup plus sensé de les faire faire par Travaux publics, parce que c'est notamment plus vite. Mais cette distinction est importante.

Le ministère des Travaux publics n'aura désormais plus besoin de dire qu'il n'accepte pas les devis d'un Ministère parce qu'ils ne sont pas conformes. Ce sera aux ministères intéressés de préciser ce dont ils ont besoin, le genre d'immeuble, les installations etc... Les ministères seront comptables envers le Conseil du Trésor pour la bonne gestion de leur budget immobilier. C'est un principe fondamental du nouveau système.



*[Text]*

**Mr. Paul:** Madam Chair, on the question that was raised about the specifications and the variety of them, in keeping with the deputy's remarks, a tremendous amount of work has been done in the last five or six years on the development of a master specification system, called the government master specification or the national master specification system. Unless the client, whether he be outside or inside, dictates a particular requirement for a doorstop or whatever, then we do—and the industry does—make a lot of use of this master specification system. It is all automated, and anyone can tap it and get out the standard clauses and the details.

Now, superimposed on top of that, of course, is the question of standards, which has to do with the Canadian Government Specifications Board and the National Building Code.

**Mr. Ravis:** Maybe I should allow some other people to ask some questions, Madam Chair.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I have a couple of areas that I want to follow up on a little bit. The whole of the concern can perhaps be brought down to a couple of factors, one of them being communications between the Department of Public Works and the client; in some cases, the seemingly sloppy—I would call them that—negotiations between Public Works or the client, whatever it is, and the person building, the contractor in many cases.

Using the Louis St. Laurent Building as an example, the kind of thing that happened there indicates to me a little bit of both: very bad communications to start with, very bad specifications on the part of the client, and very bad and very sloppy negotiations on the part of the department in knowing exactly what had to be done there and so on, and when the Minister stepped in and made it cost everybody a lot of money.

• 1035

Will those things be overcome in your new property management plan?

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, I would like to ask Mr. Dunphy to join us and to explain for the benefit of the committee the approach we are putting into place in our leasing process, which will be addressing some of the weaknesses that are quite evident in the review of the Louis St. Laurent Building.

**Mr. J.M. Dunphy (Assistant Deputy Minister, Accommodation, Department of Public Works):** The emphasis we are putting now on our lease acquisitions is to try to ensure as early as possible that the clients who will go into a building are identified prior to our acquiring space, to spend a considerable amount of time using Public Works resources—architectural and engineering resources—in working with the client, ensuring that there is good communication, helping him to define what his needs are, so the number of gaps in that are kept to an absolute minimum and as work moves along with fitting up leased space changes are minimized and hopefully eliminated. That is the general approach we are taking.

*[Translation]*

**M. Paul:** Madame la présidente, au sujet des devis et de leurs diversités, pour ajouter aux remarques du sous-ministre, disons qu'énormément de travail a été fait ces cinq ou six dernières années en vue de la mise au point d'un système principal de devis qu'on appelle système principal des devis du Gouvernement ou du Canada. À moins que le client, qu'il soit de l'extérieur ou de l'intérieur, n'ait des exigences particulières pour un arrête-porte ou quoique ce soit, nous—de même que l'industrie—utiliserons beaucoup le système principal de devis. Le système est automatisé, et n'importe qui peut s'en servir et en relever les descriptions et détails courants.

Se greffe évidemment à cela la question des normes qui relève de l'Office des normes gouvernementales et du Code national du bâtiment.

**M. Ravis:** Je devrais peut-être permettre à d'autres de poser des questions, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** J'ai quelques questions que j'aimerais examiner un peu plus en détail. Le problème pourrait peut-être se résumer à quelques facteurs, notamment celui des communications entre le ministère des travaux publics et le client, et parfois les négociations que je dirais bâclées entre le ministère ou le client et, dans bien des cas, l'entrepreneur en construction.

Prenons l'exemple de l'édifice Louis St-Laurent qui démontre bien les lacunes sur ces deux plans: pour commencer, de très mauvaises communications, et des devis mal rédigés de la part du client, de même que des négociations laissant beaucoup à désirer de la part du Ministère qui savait exactement ce qu'il fallait faire, et quand le ministre est arrivé, cela a coûté cher à tout le monde.

Votre nouveau plan de gestion des immeubles permettra-t-il d'aplanir ces difficultés?

**M. Giroux:** Madame la présidente, j'aimerais demander à Mr. Dunphy de se joindre à nous et de vous expliquer les modalités de notre système de location qui s'attaque à certaines lacunes manifestement mises au jour dans l'étude portant sur l'édifice Louis St-Laurent.

**M. J.M. Dunphy (sous-ministre adjoint, Logement, ministère des Travaux publics):** Maintenant, avant de louer un immeuble, nous cherchons à savoir le plus vite possible qui sont nos clients, c'est-à-dire qui occupera l'immeuble; nous travaillons beaucoup avec le client, mettant à contribution beaucoup de ressources du Ministère, pour veiller à ce qu'il y ait de bonnes communications, pour aider le client à bien définir ses besoins, de manière à réduire au strict minimum le nombre d'erreurs sur ce plan, et à réduire aussi sinon éliminer complètement les modifications en cours de route. Voilà notre approche générale.



## [Texte]

**Mr. Hovdebo:** That is on rental. Now let us jump to the construction. I think Mr. Dubois made a point last week, and the deputy minister has dealt with it a bit today, but I wanted to zero on it a little more. In overruns in construction, there is no penalty, or there seemed to be no penalty in the old system, to a client department deciding some time later they want changes. They can ask for the moon; if they do not get it, they have lost nothing. If they get part of it, they have increased the quality of their . . . with no penalty to them, particularly.

How are you dealing with that? Is there going to be any penalty for the department that is requiring these kinds of changes and therefore causing the overruns, in many cases?

**Mr. Clayton:** The Treasury Board, through what is called the "long-term capital process", in effect approves the long-term capital plans; that is, the dollars and the plans for each government department with its own program. There are about 20 departments with such plans.

When a department exceeds the costs of the project, it generally has to come to Treasury Board for approval. Of course it is up to Ministers to decide, but essentially Ministers historically have told them to swallow that overrun out of their capital project budget. So in reality the penalty is that they have to reduce their capital program in other places, because they do not get, historically, additional money if they overrun their project approval.

**Mr. Hovdebo:** That is different from how it was before. In a sense before DPW ended up submitting something to Treasury Board for the overrun, if they got around to it.

**Mr. Clayton:** The departments historically have submitted requests to Treasury Board, and it is up to Ministers at any given time whether they will approve them or not. In the last several years they have been telling departments to swallow the money.

• 1040

**Mr. Hovdebo:** In the report here . . . you have had this long-term accommodation capital plan in place since when? Since 1985?

**Mr. Giroux:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** Can you put your finger on benefits that have already been accrued by having it in place?

**Mr. Dunphy:** The main benefit associated with the long-term capital plan is that it assures us we have enough time to carry out the planning I referred to earlier related to these kinds of projects. While I was addressing myself to leases, the same thing applies to capital expenditures associated with new government buildings financed by Public Works. The same thing applies. As I say, it allows us the time to carry out that determination of requirements early on to help avoid any problems during construction.

I should say also that the analysis carried out on any specific project leading to the way we provide that space always has as

## [Traduction]

**M. Hovdebo:** Ça c'est pour la location d'immeuble. Parlons maintenant de la construction. M. Dubois a soulevé une question à cet égard la semaine dernière, et le sous-ministre en a parlé un peu aujourd'hui, mais j'aimerais en parler un peu plus en détail. Les dépenses additionnelles pour les travaux de construction ne sont pas pénalisées, ou ne semblaient pas l'être sous l'ancien régime; c'est-à-dire que le ministère client pouvait décider d'apporter des changements, une fois les travaux commencés. Il peut demander la lune s'il le veut, il n'a rien à perdre. En obtenant une partie de ce qu'il demande, il améliore la qualité du son . . . et ce, sans être pénalisé.

Que faites-vous pour résoudre ce problème? Les ministères qui exigent de changements qui entraînent souvent des dépenses additionnelles seront-ils désormais pénalisés?

**M. Clayton:** Le Conseil du Trésor, dans ce qui est convenu d'appeler le processus d'immobilisation à long terme, autorise les plans d'immobilisations à long terme; c'est-à-dire que les fonds et les plans pour chaque ministère sont intégrés à son programme. Une vingtaine de ministères ont de tels plans.

Quand les coûts d'un projet dépassent les prévisions, le ministère doit généralement obtenir une autorisation du Conseil du Trésor. La décision appartient évidemment au ministre, mais dans le passé, les ministères se sont fait dire d'imputer les dépenses additionnelles à leur budget d'immobilisations. Les ministères sont donc pénalisés en ce sens qu'ils doivent puiser des fonds au titre de leur programme d'immobilisations, parce que d'habitude, ils n'obtiennent aucun budget additionnel si leurs dépenses dépassent le montant autorisé.

**M. Hovdebo:** C'est différent maintenant. Auparavant, les Travaux publics demandaient des sommes additionnelles au Conseil du Trésor.

**M. Clayton:** Les ministères ont toujours adressé leurs demandes au Conseil du Trésor, et c'est aux ministres qu'il incombe d'autoriser ou non les dépenses. Ces dernières années, les ministres ont demandé aux ministères d'assumer eux-mêmes leurs coûts.

**M. Hovdebo:** Dans le rapport ici . . . Vous faites état d'un plan d'immobilisation à long terme pour le logement . . . À quand remonte-t-il? 1985?

**M. Giroux:** Oui.

**M. Hovdebo:** Pouvez-vous nous expliquer les avantages qu'à déjà procurés le plan?

**M. Dunphy:** Le principal avantage du plan d'immobilisation à long terme est qu'il nous assure d'avoir suffisamment de temps pour faire le travail de planification dont je vous ai parlé tout à l'heure. Je discutais tantôt des baux, mais la même chose s'applique aux dépenses d'immobilisation afférentes aux nouveaux édifices gouvernementaux financées par les Travaux publics. Le plan nous permet d'établir très tôt les besoins, ce qui nous permet d'éviter des problèmes pendant les travaux de construction.

Je dois ajouter que l'analyse que nous faisons pour tout projet d'occupation d'un immeuble est avant tout fonction

[Text]

a key consideration the clients, the amount of space they require, who they are, and so on.

**Mr. Hovdebo:** In the progress report you speak about occupancy instruments. How are they used, or what are they used for? How do they fit into the system?

**Mr. Dunphy:** An occupancy instrument is a document that sets out the amount of space a client has, which is identified with its requirements. In a way it is a form of contract, you might say. At any given time it indicates to Public Works Canada and to each of the government department tenants the amount of space they occupy, where it is, the type of space, and so on. The whole purpose of this is to ensure that there is a recognition of the amount of money tied up with these kinds of facilities and appropriate attention is paid to these expenditures by both departments.

**Mr. Hovdebo:** And unused space comes out in that instrument as a part of that instrument; a report that is . . . ?

**Mr. Dunphy:** We have the system I spoke of, and we have another one, and between the two of them the vacant space comes out. We use that, of course, to manage our overall facilities. We also have a computerized information system called the Facilities Inventory System. That system has been in use now for several years. The quality of the information in the system has improved quite a bit. We have put a lot of emphasis on the elimination of manual and paper systems that existed throughout the department to ensure that this system is the key one in terms of information related to all of our clients and the identification of vacant space.

**Mr. Hovdebo:** One of the items that I suppose got a considerable amount of attention in the Auditor General's report was the cost to the department of unused properties. Now, my understanding is that the amount of unused property has not gone down particularly. Is that correct?

• 1045

**Mr. Dunphy:** Madam Chairman, the amount of unused space has decreased. In the National Capital Region, I believe it is down around 1.5% now of the total space managed in the capital region, and that is a significant decrease since the beginning of the fiscal year. Nationally, I believe the decrease has been from around 5.5% in March this year down to 4.4%.

**Mr. Hovdebo:** Yes, I noticed that in the report.

**Mr. Dunphy:** By the way, the National Capital Region figures are 1.4% as of October 1 and 3.4% on April 1, 1986.

**Mr. Hovdebo:** What is the cost of that vacant space?

**Mr. Dunphy:** Madam Chairman, the market value of that unoccupied space is around \$6.5 million.

**Mr. Hovdebo:** I know that in some of the remoter areas it is difficult because you do not have departments. This is to the deputy minister: are you satisfied that you are making progress in this elimination of unused space? I would like to ask that of the Auditor General's office as well.

[Translation]

notamment des besoins d'espace et de la vocation du ministère client.

**M. Hovdebo:** Dans le rapport intérimaire, vous parlez d'instruments d'occupation. Comment fonctionnent-ils, ou à quoi servent-ils? Comment cadrent-ils dans le système?

**M. Dunphy:** Un instrument d'occupation est un document qui établit la superficie qu'occupe un client, en fonction de ses besoins. C'est une sorte de contract, si vous voulez. Il permet au ministère des Travaux publics et à chaque ministère client de savoir combien d'espace il occupe, à quel endroit, et de quel type notamment. Le but est de veiller à ce que le ministère des Travaux publics et les ministères clients sachent combien coûtent les installations, pour qu'ils prennent conscience des dépenses.

**M. Hovdebo:** Et est-il fait état dans ce document de l'espace non utilisé; fait-on rapport de . . . ?

**M. Dunphy:** Nous avons le système dont je viens de vous parler, et nous en avons un autre. Avec les deux, nous pouvons savoir combien il y a d'espaces vacants. Cette information nous sert évidemment pour la gestion de l'ensemble des installations. Nous avons aussi un système d'information informatisé qui est un répertoire des installations. Ce système fonctionne maintenant depuis plusieurs années. La qualité des renseignements du système s'est beaucoup améliorée. Nous avons fait énormément d'efforts pour éliminer les systèmes manuels et les dossiers qui existaient auparavant, pour que le système informatisé soit l'élément clé permettant d'obtenir des renseignements sur tous nos clients et sur les espaces vacants.

**M. Hovdebo:** L'une des choses qui a sûrement retenu beaucoup d'attention dans le rapport du Vérificateur général est le coût imputable au ministère des immeubles non utilisés. Je n'ai pas l'impression que le taux d'inoccupation ait beaucoup diminué. Ai-je raison?

**M. Dunphy:** Madame la présidente, le taux d'inoccupation a diminué. Dans la région de la Capitale nationale, je pense qu'il est d'environ 1,5 p. 100 maintenant, ce qui représente une nette amélioration par rapport au début du présent exercice financier. Sur le plan national, je pense que le taux est passé de 5,5 p. 100 à 4,4 p. 100 depuis mars dernier.

**M. Hovdebo:** Oui, j'ai noté cela dans le rapport.

**M. Dunphy:** En passant, au 1<sup>er</sup> octobre, le taux d'inoccupation pour la région de la Capitale nationale était de 1,4 p. 100, alors qu'il était de 3,4 p. 100 au premier avril 1986.

**M. Hovdebo:** Combien cela coûte-t-il?

**M. Dunphy:** Madame la présidente, la valeur marchande des locaux laissés vacants est d'environ 6,5 millions de dollars.

**M. Hovdebo:** Je sais que c'est difficile dans certaines régions plus éloignées, parce qu'il n'y a pas de ministère. J'adresse à ma question au sous-ministre: pensez-vous que vous faites du progrès de ce côté-là? J'aimerais aussi poser la question au Bureau du vérificateur général.

## [Texte]

**Mr. Giroux:** Yes, Madam Chairman, I think we are making progress. To have reduced it from 105,000 square metres to 44,000 square metres from April to October, I think, is quite a bit of progress, as is our target of 26,900 square metres in April 1987.

I think it is impossible to reduce your unoccupied space to zero. You always have a little bit of swing space available to accommodate clients on a rush basis. You have storage space that is not utilized to the extent that it should be. Our purpose, of course, is to try to reduce this to the absolute minimum, but we will never reach zero. We will always have a certain amount of unoccupied space, which is what happens also in other jurisdictions that are handling space. But I feel progress is being made, and of course, it is our intention to continue to make progress in this area.

**Mr. Dunphy:** Madam Chairman, a moment ago I talked about 1.4% in the National Capital Region and 4.4% nationally, and of course, there is a big difference between those figures. The main reason for the difference is related to small communities and large communities. To the extent that we have space in large communities, we have a better opportunity to reduce vacant space, whereas in small communities, where the demand is less, the opportunities are fewer.

**The Chairman:** Mr. Dubois.

**Mr. Dubois:** Madam Chair, from where we stand, I would support what Mr. Giroux has said. The department has made a significant effort to reduce the vacant space. They have identified a person who is responsible to look after that in the department.

• 1050

We do not expect the vacant space totally to disappear because of small areas in certain buildings, for instance, that are difficult to get somebody to utilize and there are some remote situations that are very difficult to solve. The target of 26,000 metres seems quite reasonable.

We have to have a positive response to the question from Mr. Hovdebo: we think the department has done quite well and we hope it will continue to do so.

**Mr. Hovdebo:** It still seems to me that \$6 million annually for vacant space is a fairly hefty expenditure. What do you consider the possible minimum?

**Mr. Giroux:** It is a very dicey area to indicate to you. What we were indicating to you was the market value of that vacant space. The cost of that vacant space is slightly less than that, what we have to cost to operate and maintain it, and therefore it is less than that particular number.

I really cannot answer that question. We would strive to keep it to the absolute minimum. Once we reach a level of square metres that we feel is irreducible, that you really cannot play around with—it is little pockets all over the place of unused space or storage space or space that happens to be in an area that is not attractive for the clients we are serving—I guess we will have said that we have reached that absolute

## [Traduction]

**M. Giroux:** Oui, madame la présidente, je pense que nous faisons du progrès. D'avril à octobre, nous avons réduit de 105,000 à 44,000 le nombre de mètres carrés non utilisés; je pense que c'est une nette amélioration, et notre but est de ne pas avoir plus de 26,900 mètres carrés d'espaces non occupés en avril 1987.

Je pense qu'il est impossible de réduire le taux de vacance à zéro. Il faut toujours avoir un peu d'espace de libres pour loger les clients qui en ont besoin rapidement. Il y a des locaux d'entreposage qui ne sont pas utilisés comme il le faudrait. Notre but est évidemment de réduire le taux d'innoccupation au strict minimum, mais il ne sera jamais éliminé complètement. Nous aurons toujours un peu d'espace de libres, et c'est la même chose partout ailleurs. J'estime que nous réalisons des progrès et nous espérons évidemment continuer à en faire.

**M. Dunphy:** Madame la présidente, je disais tout à l'heure que dans la région de la Capitale nationale, le taux de vacance était de 1,4 p. 100, et sur le plan national, de 4,4 p. 100. La différence est très marquée, et elle vient principalement du fait que nous avons des locaux dans des petites collectivités comme dans des grandes. Dans les grandes collectivités, il est plus facile de réduire le taux de vacance, contrairement aux petites collectivités où la demande est moindre.

**La présidente:** Monsieur Dubois.

**M. Dubois:** Madame la présidente, je suis d'accord avec ce que vient de dire M. Giroux. Le Ministère a fait de gros efforts pour réduire le taux de vacance. Une personne a spécifiquement été chargée de cette tâche.

Nous ne pourrions sans doute pas remplir tout l'espace libre à cause de l'exiguïté de certains locaux, qui les rend difficiles à utiliser; de plus, il y a des situations difficiles dans certaines régions éloignées. Il me semble qu'un objectif de 26,000 mètres carrés est tout à fait raisonnable.

Donnons une réponse positive à la question de M. Hovdebo. Nous pensons que le Ministère a bien fait et nous espérons qu'il va continuer dans la même veine.

**M. Hovdebo:** J'ai toujours l'impression que six millions de dollars par année pour des espaces libres, c'est beaucoup. Quel est le minimum possible?

**M. Giroux:** Il m'est très difficile de vous le dire. Nos chiffres représentent la valeur sur le marché de ces espaces libres. Le vrai coût d'entretien est un peu moindre.

Je ne peux vraiment pas répondre. Nous ferons de notre mieux pour réduire les coûts. Une fois que nous aurons atteint la superficie irréductible—quand il s'agira de réduits, remises ou autres cagibis dont personne n'a que faire, ou de locaux adéquats mais mal situés—nous pourrions dire que nous avons atteint le minimum, que nous avons tout fait pour «déstoker»



[Text]

minimum and that is where our inventory will be. Until we reach that stage, we will always strive to rationalize the space as best as we can.

I would like to point out that another facet of this reduction of unused space is the disposal of surplus properties, which of course means that if you do not use it then you dispose of it. The committee has been made aware that we have had four phases, three of which have been completed, of sales of properties. In Phases 1 and 2, we have been able to raise \$50 million in the selling of properties; Phase 3 has already resulted in \$15.5 million; and, with respect to Phase 4, we are expecting that another \$37 million will be coming in. So overall, using all phases, of which we still have to complete Phase 4, we will have disposed of 360 properties with total proceeds in the order of \$120 million. That was also a recommendation of this committee to urge us along, to rationalize our space utilization, and I wanted to take this opportunity to give you those facts.

**Mr. Hovdebo:** Any comment on that, Mr. Dubois?

**Mr. Dubois:** No, no comment.

**Mr. Hovdebo:** That is fine.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hovdebo.

Monsieur Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

J'ai trois questions douces à poser et je suppose que les réponses seront tout aussi douces que mes questions. Elles concernent la mise à jour, du 14 novembre, du rapport daté le 31 mars 1986, mise à jour qui est intitulée: L'état d'avancement des mesures prises par le ministère des Travaux publics.

A la page 3, vous dites ceci:

Des nouvelles mesures ont été prises afin d'utiliser au maximum les ressources de vérification interne.

Et vous précisez qu'à ce jour, les résultats sont encourageants et très positifs.

Pouvez-vous donner au Comité quelques exemples de ces améliorations concernant l'utilisation des ressources humaines internes?

**M. Giroux:** Avec votre permission, je vais demander à M. Veinot de répondre à cette question.

• 1055

**Mr. Veinot:** There has been a change in the philosophy within the department somewhat on internal audit, which that comment refers to, where we reduced the number and will do more contracting out than before. Also, the focus of the internal audit will be more towards audits that assist the efficiency of management than audits that simply look at processes; in effect a management audit that points out deficiencies in our management of the department. The results of those audits are not only reviewed by the managers concerned but are reviewed by the departmental audit and evaluation committee, which is chaired by the deputy minister

[Translation]

l'espace. En attendant d'en arriver là, nous essaierons de faire l'usage le plus rationnel possible de cet espace.

Je tiens à vous dire qu'il y a un autre aspect à cette réduction des espaces libres, c'est-à-dire la vente de propriétés excédentaires. Comme le Comité le sait, nous avons prévu quatre étapes pour la vente des propriétés, dont trois sont terminées. Au cours des première et seconde étapes la vente des propriétés a produit 50 millions de dollars; 15,5 millions de dollars sont rentrés à la troisième étape, et nous attendons encore 37 millions de dollars des ventes de quatrième étape. Une fois celle-ci achevée, nous aurons vendu 360 propriétés pour un total de 120 millions de dollars. Comme le Comité nous exhorte à rationaliser nos espaces libres, j'ai tenu à prendre l'occasion pour vous saisir de ces faits.

**M. Hovdebo:** Avez-vous un commentaire, Monsieur Dubois?

**M. Dubois:** Non, pas de commentaire.

**M. Hovdebo:** Très bien.

**La présidente:** Merci, Monsieur Hovdebo.

Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Thank you, Madam Chair-man.

I have three gentle questions to ask and I assume the answers will be just as gentle. They have to do with the November 14 update of the March 31, 1986 progress report on Department of Public Works Activities.

On page three you say the following:

New measures have been taken in order to make maximum use of internal audit.

You say that to date the results have been very positive and encouraging.

Can you give the committee some examples of the better use of internal human resources?

**Mr. Giroux:** With your permission, I will ask Mr. Veinot to answer your question.

**M. Veinot:** La politique du ministère sur la vérification interne a changé quelque peu: nous avons réduit notre personnel et nous allons faire davantage appel aux sous-traitants. Les vérifications, au lieu d'être axées sur les processus, porteront surtout sur l'efficacité de gestion. Les résultats de ces vérifications sont étudiés non seulement par les gestionnaires intéressés, mais aussi par le comité ministériel de vérification et évaluation, auquel siègent des représentants du Bureau du vérificateur général et de l'industrie privée, et qui est présidé par le sous-ministre. Les vérifications visent à améliorer l'efficacité de la gestion.



[Texte]

and consists of external people, both from the Auditor General and from private industry. The focus we are saying, then, is audits that are done to help us in the long term make the efficiency of management better.

**M. Giroux:** Permettez-moi de vous donner des exemples un peu plus précis. Des recommandations très spécifiques du groupe de vérification interne ont conduit à la préparation d'un manuel de location, afin qu'on procède de façon uniforme partout au pays. On avait également fortement recommandé la rédaction d'un manuel sur la gestion des projets, ce qui est en train de se faire; le manuel expose les nouvelles techniques. Ce groupe-là a également eu beaucoup d'influence sur le développement de certains systèmes; il fallait s'assurer que ces systèmes rencontraient bien les exigences du Ministère.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Est-ce que le Bureau du vérificateur général est satisfait des améliorations apportées par les ressources internes du ministère des Travaux publics jusqu'à maintenant?

**M. Dubois:** Madame la présidente, au cours des dernières années, nous avons été satisfaits de la qualité du travail du groupe de vérification interne. Il y a seulement une question qui nous inquiète un peu: avec les coupures budgétaires, le Ministère a l'intention de réduire à long terme les ressources affectées à la vérification interne. En ce moment, on ne sait pas quelles seront les répercussions de cela, et nous sommes un peu inquiets.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Ne pensez-vous pas que la période de transition pendant laquelle ces dites «coupures» seront mises en application vous permettra de redresser ou de repenser certains programmes de vérification et d'orienter vos efforts vers des questions davantage prioritaires?

**M. Dubois:** À notre avis, naturellement, il va falloir ajuster le travail en fonction de l'étendue de ce que peut couvrir la vérification interne. Si on réduit trop, cela nous crée des problèmes.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Est-ce qu'on doit s'attendre à ce que le Bureau du vérificateur général nous montre un feu rouge si jamais vous pensiez que ces «coupures» étaient de nature à diminuer l'efficacité de votre vérification?

**M. Dubois:** Madame la présidente, si les effets sont sérieux, nous allons certainement vous avertir. Peut-être M. Giroux a-t-il quelque chose à ajouter.

**M. Giroux:** J'aimerais ajouter que les projections du groupe de vérification interne quant aux effectifs m'inquiètent un peu. J'entreprendrai, au cours des six prochains mois, une revue du plan des ressources humaines prévoyant une réduction des effectifs, afin de m'assurer que nous conserverons une unité de vérification interne qui sera apte à bien servir le Ministère et qui sera d'une taille suffisante pour l'importance et la complexité du Ministère, selon le vérificateur général et les autres agences centrales comme le Conseil du Trésor et le contrôleur général.

[Traduction]

**Mr. Giroux:** Allow me to give you some specific examples. Specific recommendations of the internal audit group have lead to the preparation of a leasing manual in order to have a uniform procedure throughout the country. It also strongly recommended a manual on project management, which is currently being prepared. The manual outlines new techniques. The group has also had a lot of influence on the development of certain systems; we had to be sure that the systems meet the department's needs.

**Mr. Tremblay (Québec Est):** Is the Auditor General satisfied with the improvements within the Department of Public Works to date?

**Mr. Dubois:** Madam Chairman, we have been happy with the quality of work produced by the internal audit group in recent years. There is one matter of some concern: because of budget cuts, the department intends to reduce the resources allocated to internal audit over the long term. We do not know what the impact will be, and we are somewhat concerned.

**Mr. Tremblay (Québec Est):** Do you not think that the transition period during which the cuts will be implemented will enable you to rethink certain audit programs and to direct your efforts to higher-priority issues?

**Mr. Dubois:** Naturally we will have to cut our cloth in terms of what internal audit can do. If we cut back too much it will create problems.

**Mr. Tremblay (Québec Est):** Do you not think that the Auditor General's office would put out alarm signals if the cuts decreased the efficiency of your audit?

**Mr. Dubois:** Madam Chairman, if the consequences are serious, we will certainly let you know. Mr. Giroux might like to add something.

**Mr. Giroux:** I would like to add that the internal audit's staff projections concern me. Over the next six months I will review the human resources planning for staff reduction in order to ensure that we still have an internal audit group that will be able to serve the department and one that is large enough for the size and complexity of the department in the opinion of the Auditor General and other central agencies such as Treasury Board and the Comptroller General.

[Text]

[Translation]

• 1100

**M. Tremblay (Québec-Est):** Madame la présidente, je pense qu'on peut s'attendre à ce que le rapport du vérificateur général soit fait en fonction des nouvelles directives énoncées par le gouvernement.

On dit à la page 8 que les relations entre le ministère des Travaux publics et le Conseil du Trésor sont plus étroites, plus quotidiennes. Ma question s'adresse au représentant du Conseil du Trésor. Peut-il me donner son avis sur la véracité de cette affirmation?

**Mr. Capello:** Yes, we believe in the last year or so we have improved our communications with Public Works and we are getting submissions that are proceeding as they should, with the detailed information that we require, through the Bureau of Real Property Management.

**M. Tremblay (Québec-Est):** En passant, je remarque que toute l'équipe du ministère a bien l'intention de satisfaire le Comité et de voir à ce que les recommandations annuelles du vérificateur général soient mises en oeuvre et que les suivis appropriés soient faits. Je vous en félicite.

On a parlé d'un échéancier relativement à l'autofinancement dans le cadre du programme de logement. Êtes-vous en mesure de nous dire à quel trimestre cette nouvelle approche sera mise en application?

**M. Giroux:** Madame la présidente, j'aimerais diviser la question en deux parties.

Il y a d'abord la question de l'autofinancement du côté des services, c'est-à-dire les services de génie architectural et les services immobiliers. Nous avons un objectif précis, soit d'arriver très près des taux du marché le 1<sup>er</sup> avril 1988. Nous travaillons à mettre tout cela en place et nous espérons que les exercices de consolidation et de rationalisation des autres ministères ne nous causeront pas trop de problèmes.

En ce qui a trait au logement lui-même, qui est un exercice séparé, nous nous sommes engagés à retourner au Conseil du Trésor dans un avenir rapproché afin de lui présenter certaines options sur la façon de procéder à l'autofinancement du côté du logement. Nous devrions être en mesure de faire cette présentation au Conseil du Trésor d'ici quelques mois. Lorsque le Conseil du Trésor aura analysé cette question, en consultation avec les autres ministères, nous arrêterons une date précise à laquelle l'autofinancement pourra se faire, selon la décision du Conseil du Trésor.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Parle-t-on d'un trimestre précis, par exemple le début de 1988, dans vos projections?

**M. Giroux:** Pour ma part, je crois que l'autofinancement du logement devra se faire après l'autofinancement des services; donc, ce sera après le 1<sup>er</sup> avril 1988.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Tremblay.

Monsieur Guilbault.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Madam Chairman, I think we can expect that the Auditor General's report will be based on the new guidelines set out by the government.

On page 8 it says that the Department of Public Works and the Treasury Board have a closer, more constant relationship. My question is for the Treasury Board representative. Could he comment on the truth of this statement?

**M. Capello:** Oui, nous estimons que depuis un an nous avons amélioré nos relations avec le ministère des Travaux publics, nous recevons des soumissions en bonne et due forme, avec les renseignements nécessaires, par le truchement du Bureau de la gestion immobilière.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** I would like to mention in passing that the whole department wishes to assure the committee that the Auditor General's annual recommendations will be implemented and that the appropriate follow-up will be carried out. I congratulate you.

You talked about a timetable for the accommodation program to become financially self-sufficient. Can you tell us in what quarter the new approach will be implemented?

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, I would like to divide that question into two parts.

First of all, there is the services side, namely architectural engineering and real estate services. We have a specific objective, namely to be very close to market rates on April 1, 1988. We are working to put the program in place and we hope that the consolidation and rationalization of other departments will not cause too many problems.

With respect to accommodation itself, which is a separate exercise, we have undertaken to get back to Treasury Board very soon with various options on the way of making the accommodation program financially self-sufficient. We should be able to make this presentation to Treasury Board in a few months. When Treasury Board has analyzed the options, in consultation with other departments, we can decide on a precise date by which the financial program can be implemented.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Are you thinking of a specific quarter, for example the beginning of 1988, in your projections?

**Mr. Giroux:** I believe that accommodation should become financially autonomous after services, therefore after April 1, 1988.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Tremblay.

Mr. Guilbault.

## [Texte]

**M. Guilbault (Drummond):** Dans le rapport du vérificateur général de 1986, au paragraphe 3.34, on dit que le Conseil du Trésor avait autorisé des dépenses nécessaires aux frais de consultation pour la conception et l'estimation des coûts d'un laboratoire de recherche à London en Ontario et que quatre cabinets d'architectes avaient soumis des propositions relatives aux services d'experts-conseils. Comment se fait-il que les coûts aient été majorés de façon aussi extravagante en l'espace de peu de temps?

• 1105

**M. Giroux:** Je demanderai à M. Paul de répondre à la question. Je pense qu'on parle ici du cas numéro 5.

**Mr. Paul:** This project was originally identified by the Department of Agriculture I believe in 1983. At that time, as the member has pointed out, we went through selection of a consultant, following with a proposal call, and selected a consultant.

Problems then developed with the site itself. Some question arose as to whether that was the most adequate site. Following investigation, which took approximately two years, in April 1985 the Department of Agriculture was most anxious that this project now proceed as quickly as possible, the site having been determined. At that time, in view of the urgency as seen by Public Works and as expressed by the client, we entered into a contract for \$250,000 for the consultant services.

The other item the client wished to have identified at that time was that we update a firm estimate of cost for that project, which we did under that contract for \$250,000. Subsequently, as the work proceeded, based on the firm estimate of cost, we then went back to the Treasury Board in November 1985 for approval to amend the contract.

**M. Guilbault (Drummond):** Mais comment se fait-il que le ministère des Travaux publics puisse faire des évaluations trop basses, ce qui l'oblige à demander un budget supplémentaire?

**Mr. Paul:** At the time when this project was reactivated, in early spring 1985, we had an estimate of cost for the project for the client which was not up to date to reflect the requirements of the new site. To bring the estimated cost of that project up to date to reflect the new site required professional activity through a consultant, which was undertaken by this contract of \$250,000. At the end of that work we were then in a position, and the client was in a position, to have a firm estimated cost for the project, which he then used to go to the Treasury Board for project approval. At that time we also had a firm estimate of cost of what the consultant's complete work would be, and we subsequently went to the Treasury Board for approval of the amendment.

**M. Guilbault (Drummond):** Il faut tout de même conclure que cela a triplé de valeur en sept mois. C'est signe qu'il y a eu un manque quelque part. Pouvez-vous m'expliquer cela?

**Mr. Paul:** The project as originally conceived in 1983 for the original site had a cost estimate on which the total consultant fees would have been approximately \$700,000. When the site was moved, it was known those fees for the full consultant services would be more than \$250,000; but we did not know

## [Traduction]

**Mr. Guilbault (Drummond):** Paragraph 3.34 of the Auditor General's 1986 report states that Treasury Board had authorized the necessary consultation fees for designing a research laboratory in London, Ontario and that four architectural firms had tendered. Why is it that the costs have gone up so incredibly in so short a time?

**Mr. Giroux:** I will ask Mr. Paul to answer your question. I think you are referring to case No. 5.

**M. Paul:** Ce projet a été lancé par le ministère de l'Agriculture vers 1983. Comme le député l'a dit, nous avons reçu des propositions d'experts-conseils et nous en avons retenu un.

Par la suite nous avons eu des difficultés avec le choix du terrain. On s'est demandé si c'était là qu'il convenait vraiment de bâtir. L'enquête a duré deux ans environ, puis en avril 1985 le ministère de l'Agriculture tenait à faire avancer le projet le plus rapidement possible, le terrain ayant été choisi. Comme le ministère des Travaux publics et le client jugeaient qu'il y avait urgence, nous avons signé un contrat de 250,000 dollars pour les services d'experts-conseils.

Le client voulait que soit actualisé le prix ferme offert pour le projet, ce que nous avons fait par ce contrat de 250,000 dollars. Dès que le travail a commencé à prendre forme, nous sommes allés au Conseil du Trésor en novembre 1985 pour demander leur permission de modifier le contrat en fonction du prix fixe modifié.

**Mr. Guilbault (Drummond):** But why does the Department of Public Works make projections that are so low that they have come back for an additional amount?

**M. Paul:** Au printemps 1985, quand le projet était repris, les prévisions budgétaires n'étaient pas à jour. Il nous fallait les opinions d'un expert-conseil pour réévaluer les nouveaux besoins, et c'était l'objectif du contrat de 250,000 dollars. Le client et notre Ministère ont pu par la suite établir un devis pour le projet, lequel devis a été soumis à l'approbation du Conseil du Trésor. Nous avons aussi reçu le calcul des frais de l'expert-conseil et nous sommes allés au Conseil du Trésor pour demander leur approbation de la modification.

**Mr. Guilbault (Drummond):** I still have to conclude that it has tripled in seven months. It is clear that there was a deficiency somewhere. Can you explain it to me?

**M. Paul:** Les prévisions budgétaires de 1983 étaient de 700,000 dollars pour l'ensemble des frais des experts-conseils. Quand nous avons changé de terrain, nous savions que le total des frais des experts-conseils excéderait 250,000 dollars, mais nous ne savions pas de combien. Le chiffre exact dépendait



**[Text]**

how much more. That depended on a detailed development of a firm estimate of cost on that project for the client. As a result of that . . .

**[Technical Difficulty—Editor]**

. . . are in accordance in this case with a proposal that comes in from four consultant firms. The proposals are evaluated, and the fees are a part of that proposal. A selection is made on the basis of the evaluation of the proposals submitted by the four firms.

• 1110

**M. Guilbault (Drummond):** Le Conseil du Trésor peut-il nous expliquer de quelle manière il examine et autorise ces demandes du ministère des Travaux publics?

**Mr. Capello:** Madam Chair, we would look at the submission as presented by the Department of Public Works to see if there was a competitive situation, as Mr. Paul has said. If they have gone out, if they have received proposals from four architectural firms, we would look at that. We would rely on their judgment to say the selection. If they selected other than the lowest tender, they would have to explain why they went to the lowest tender value for money in terms of the initiative. The proposal may be a little more innovative. We would review that with respect to our guidelines, and then make a recommendation to Treasury Board Ministers that would be in line with the departmental proposal; or if we felt there was a deviation from policy, we might want to challenge that, go back to the department, and then explain this to Treasury Board Ministers for their consideration.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci.

**The Chairman:** Mr. Boudria.

**Mr. Boudria:** Madam Chairman, I would like to go back on a couple of points in Mr. Paul's answer.

First of all, am I hearing from Mr. Paul's answer that the \$250,000 initial contract was not in fact a starter contract as I understand it, that it was actually a contract so they could re-evaluate how much the whole thing was going to cost, and that this is in fact what the first contract was for; that is, to update the whole process? Can I gather that this is what it was?

**Mr. Paul:** The original contract was to give us a firm estimate of cost, called a class B estimate of cost, for the project.

**Mr. Boudria:** Okay. Now, the next question is to the Auditor General. As I understand it, what we normally think of as a starter contract is when someone gives a contract for something, knowing there will be more at the end that are similar. If what I am hearing now is correct, this would appear to be different from what I know of the Auditor General's report. I wonder if Mr. Dubois or his associate could tell us whether or not they still think this is a starter contract. Then of course, if the answer is yes, can he explain the differences in opinion that we are hearing now?

**[Translation]**

d'une estimation précise du projet par les experts-conseils. Par suite de quoi . . .

**[Difficultés techniques—Editeur]**

. . . dans ce cas, cela est donc conforme à une proposition émanant de quatre entreprises-conseil. On évalue les propositions, y compris les honoraires. Ensuite on procède à une sélection en fonction de l'évaluation des propositions présentées par les quatre entreprises.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Can the Treasury Board explain to us how it proceeds in studying and authorizing such proposals from the Department of Public Works?

**M. Capello:** Madame la présidente, nous examinons les projets soumis par le ministère des Travaux publics afin de voir s'il y a concurrence, comme l'a dit M. Paul. Aussi, si le ministère a reçu des soumissions de quatre cabinets d'architectes, nous les examinons. Nous nous appuyons certainement sur les décisions prises par le ministère, mais s'il lui arrive de retenir un autre soumissionnaire que le moins-disant, nous lui demanderons d'expliquer pourquoi il a choisi quelque chose de moins avantageux pour nous. Il se peut que la soumission soit novatrice. Quoi qu'il en soit, nous allons la réexaminer à la lumière de nos lignes directrices puis faire une recommandation aux ministres du Conseil du Trésor qui soit conforme à la proposition du ministère. Dans le cas où nous estimons qu'on s'écarte de la politique ministérielle, nous voudrions peut-être contester la décision prise et donc relancer le ministère puis expliquer la situation à l'intention des ministres du Conseil du Trésor.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you.

**La présidente:** Monsieur Boudria.

**M. Boudria:** Madame la présidente, j'aimerais revenir à certains éléments de la réponse de M. Paul.

D'abord, M. Paul a-t-il bien dit que le contrat initial de 250,000\$ ne prévoyait pas le commencement des travaux, mais seulement la réévaluation des coûts totaux, et que son objet était de mettre à jour tout le processus? Est-ce bien cela?

**M. Paul:** Le contrat initial devait nous donner une première estimation des coûts du projet, appelée estimation de catégorie B.

**M. Boudria:** Bien. La question suivante s'adresse au vérificateur général. Si j'ai bien compris, ce que nous considérons être un contrat initial est un premier contrat de toute une série de semblables. Or si j'ai bien compris ce qui a été dit, cela est assez différent de ce qui figure dans le rapport du vérificateur général. M. Dubois ou son associé peut-il donc nous dire s'il s'agit bien d'un contrat initial? Dans le cas où la réponse serait positive, peut-on ensuite m'expliquer pourquoi nous entendons de telles divergences?



## [Texte]

**Mr. Dubois:** Madam Chair, the \$250,000 was for preliminary design work. It is really the first stage of something that has to be completed. One can argue on the nuances of a starter contract, but in this case I believe DPW knew that \$250,000 was just the first stage of something that would cost over \$700,000. In fact, in 1983 the Treasury Board had authorized over \$700,000 for the total consultant fees for that particular project.

I agree with Mr. Paul's comment that, because of the change in site, they did not know at that point what the total cost would be. So they went for the first stage, which was the preliminary design stage, which also included an estimate of how much the total project would cost. Then they went to Treasury Board once they knew what the total cost would be. Treasury Board itself at that point reminded Public Works of their own policy regarding entering contracts that constitute the first step of a project. Now, I do not know about the term "starter contract" as such, but this was in fact the first step of a project that required subsequent Treasury Board consideration, and that was the position of Treasury Board.

• 1115

**Mr. Boudria:** Well, as far as I am concerned, this case number five certainly does not appear to me to be as cut and dried as case number four, in which there was, in my view, an almost deliberate attempt, not by Public Works but by a client, to change something that had already been organized. This particular case seems to be quite different insofar as I see it, and perhaps I could get Mr. Paul to comment. Public Works said: we do not know what this project is going to cost, it is a new site, we will have an initial contract to calculate what the total cost of it will be so we do not have to have overruns when we do it for the full project. Presumably, that must have been one of the reasons why it was done, and if that is in fact the reason then it looks to me as if Public Works was trying to do something they have been criticized for not doing before.

I see this one very differently than the previous one and in a more positive way from what I am hearing now. But is that in fact the process that was used?

**Mr. Paul:** That is essentially it. At the time we entered into that first contract for \$250,000, it was known that the final amount of the total cost of all the A and E services would be more than that. How much more was the question. Before going to the Treasury Board for the total amount, we had to do this preliminary work, and it brings us down to what they call a class B estimate stage or a firm estimate of cost, which involves the preliminary design and other front-end work.

**Mr. Boudria:** Well, as I said before, I certainly do not think this case is as strong as the other one.

Perhaps the question then that begs to be asked in order to ensure that the Auditor General is satisfied when this happens in the future is did Public Works indicate at that time that it

## [Traduction]

**M. Dubois:** Madame la présidente, le contrat de 250,000\$ devait être affecté au travail de conception fondamentale. Il s'agit vraiment de la première étape d'un processus. On peut toujours discuter longuement des nuances d'un contrat initial mais en l'occurrence, je crois que le ministère des Travaux publics savait que les 250,000\$ ne constituaient que le premier versement de quelque chose qui coûterait plus de 700,000\$. De fait, en 1983, le Conseil du Trésor avait autorisé des crédits de plus de 700,000\$ au titre des honoraires d'experts-conseils liés à ce projet.

Par ailleurs, tout comme M. Paul, j'estime moi aussi qu'en raison du changement de site, les gens ne savaient pas alors à combien se monterait le total. On a donc amorcé la première étape, c'est-à-dire celle de la conception préalable, qui englobait une évaluation des coûts globaux du projet. Une fois qu'on a eu une idée de ces coûts, on s'est ensuite adressé au Conseil du Trésor. Au même moment, le Conseil du Trésor lui-même rappelait au ministère des Travaux publics sa propre politique relative aux contrats qui correspondent à la première étape d'un projet. Pour ma part, j'ignore ce qu'on entend vraiment par un «contrat initial» mais en l'occurrence, il s'agissait bel et bien de la première étape d'un projet qui exigeait une étude ultérieure de la part du Conseil du Trésor, et le Conseil du Trésor était d'ailleurs de cet avis.

**M. Boudria:** Eh bien, pour ma part, le cas n° 5 n'est certainement pas aussi clair que le n° 4, où, à mon avis, un client du ministère des Travaux publics a délibérément essayé de modifier quelque chose de déjà établi. Par conséquent, ce cas est sensiblement différent, et peut-être M. Paul pourrait-il nous en parler. Le ministère des Travaux publics a dit ne pas savoir combien le projet allait coûter étant donné qu'on avait changé de terrain, et il a donc accordé un contrat initial afin de comptabiliser les coûts totaux de sorte à éviter les dépassements de coûts. On peut supposer que c'est une des raisons pour lesquelles on a accordé ce genre de contrat, et si tel est le cas, alors il semble que le ministère des Travaux publics s'efforçait de faire quelque chose qu'on lui avait auparavant reproché de ne pas faire.

Ce cas me paraît donc très différent du précédent et beaucoup plus positif, enfin à en juger d'après ce que j'entends. Toutefois, est-ce bien ainsi qu'on a procédé?

**M. Paul:** Pour l'essentiel, oui. Au moment où nous avons accordé le premier contrat de 250,000\$, nous savions déjà que les coûts totaux de tous les services A et E dépasseraient ce montant. Il s'agissait cependant de savoir de combien. Par conséquent, avant de demander des crédits supplémentaires au Conseil du trésor, nous devions effectuer ce travail préalable, c'est-à-dire ce que nous appelons une estimation de catégorie B ou un devis ferme, qui tenait compte de la conception et d'autres aspects du travail initial.

**M. Boudria:** Eh bien, je le répète, ce cas ne me paraît pas aussi solide que l'autre.

Afin qu'à l'avenir on se conforme davantage aux exigences du vérificateur général, peut-être faudrait-il demander si le ministère des Travaux publics savait qu'il ne s'agissait pas d'un

*[Text]*

was a recognition that this was not in fact a contract to design the whole building but rather the preliminary design work and that it was recognized that there would be a future contract? Was that clearly stated to avoid the kind of criticism that is now aimed at the department pursuant to paragraphs 3.34 and 3.35 of the Auditor General's report?

**Mr. Paul:** This was not done. If reporting meant send it to the Treasury Board, no, this was not done.

**Mr. Boudria:** So perhaps really that was the mistake rather than the action that Public Works took. Am I correct? It is not that Public Works used the wrong process, but rather failed to identify it properly at the time it did it.

**Mr. Paul:** Hence its qualification as a starter contract.

**Mr. Boudria:** Can I get a reaction from Mr. Veinot?

**Mr. Veinot:** The \$250,000 contract for design is not an abnormal process. We erred in that—we knew that the total cost would be \$700,000 or thereabout—we should have gone to the Treasury Board for authority to enter into the first contract but we did not. We did it within our own authority, and that is the issue, that we breached the guidelines under which we operate by not having the Treasury Board approve that \$250,000 contract.

**Mr. Boudria:** Yes, that is—

**Mr. Veinot:** That is the issue.

**Mr. Boudria:** In other words, the failure was to identify it as being an interim affair.

**Mr. Veinot:** That is right.

**Mr. Boudria:** It was identified as being simply a \$250,000 contract, when in fact it was known by yourself that it was not going to be and you failed to identify it. That is the point—not that the process was used but that in fact it was improperly identified as being an interim step—and that now is what I think the Auditor General is objecting to. Am I correct?

• 1120

**Mr. Dubois:** Yes, Madam Chair. Also, just a point here; Public Works has authority to \$400,000 in this type of situation. If the contract is above \$400,000, it has to be approved by Treasury Board. In this case, it was known that it would eventually cost \$700,000 at least, which was over the authority of Public Works.

**Mr. Boudria:** In the previous case, the case of the building in Ottawa, case No. 4, there was a change in requirements, as you call it, a change in client requirement. I would argue that the client is changing his mind or its mind—maybe this is a more proper word to describe it sometimes. Was there such a change this particular time, or was this really a totally different story, in the sense that the only thing we are dealing with is update, something that was a couple of years old before

*[Translation]*

devis correspondant à l'ensemble du bâtiment, mais plutôt à la conception préliminaire, et qu'il serait donc suivi d'un contrat ultérieur? Cela a-t-il été clairement affirmé, afin que le ministère ne prête pas le flanc aux critiques du vérificateur général, comme cela s'est produit et a été consigné dans son rapport aux alinéas 3.34 et 3.35?

**M. Paul:** Non, cela n'a pas été fait. Si par rapport, vous entendez l'envoi d'un document au Conseil du Trésor, non, cela n'a pas été fait.

**M. Boudria:** C'est donc plutôt cela, l'erreur, plutôt que l'une ou l'autre mesure inacceptable de la part du ministère des Travaux publics. Est-ce bien cela? On ne reproche pas au ministère des Travaux publics ses initiatives en tant que telles par rapport au dossier mais bien plutôt le fait qu'il ne les a pas rapportées au moment où il les prenait.

**M. Paul:** C'est pour cela qu'on a parlé d'un contrat initial.

**M. Boudria:** M. Veinot a-t-il quelque chose à dire là-dessus?

**M. Veinot:** L'affectation de 250,000\$ à un contrat de conception n'est pas anormale. Cependant, nous savions que les coûts totaux atteindraient environ 700,000\$ et nous aurions dû demander l'autorisation du Conseil du Trésor pour accorder le contrat initial, mais ne l'avons pas fait. Nous avons pris cette initiative nous-mêmes, contrevenant par là à nos lignes directrices, étant donné que nous aurions dû demander au Conseil du Trésor d'autoriser ce contrat de 250,000\$.

**M. Boudria:** Oui, c'est...

**M. Veinot:** C'est bel et bien le noeud de la question.

**M. Boudria:** Autrement dit, c'est en omettant de préciser qu'il s'agissait d'un contrat partiel qu'on n'a pas respecté les lignes directrices.

**M. Veinot:** C'est exact.

**M. Boudria:** On a dit qu'il s'agissait simplement d'un contrat de 250,000\$ alors que vous-même saviez que les coûts allaient excéder ce montant et que vous ne l'avez pas précisé. Ce n'est donc pas le moyen pris qui était fautif mais bien le fait qu'on n'a pas rapporté qu'il s'agissait seulement d'une mesure initiale, et je crois que c'est cela que le vérificateur général reproche au ministère. Est-ce bien cela?

**M. Dubois:** Oui, madame la présidente. Un mot; le MTV peut aller jusqu'à 400,000\$ pour ce genre de chose. Si le contrat est de plus de 400,000\$, il doit être approuvé par le Conseil du Trésor. Dans le cas présent, on savait que cela finirait par coûter au moins 700,000\$, ce qui signifie que cela dépassait largement le montant autorisé pour le MTV.

**M. Boudria:** Dans le cas précédent, dans le cas de cet édifice à Ottawa, le cas numéro 4, il y a eu une modification des exigences, comme vous le dites, un changement aux besoins du client. Je veux bien que le client change d'idée. Est-ce qu'il y a eu un tel changement à cet instant précis, ou s'est-il agi d'une histoire totalement différente, c'est-à-dire que ce dont nous traitons n'est qu'une mise à jour, quelque chose qui avait été mis en train quelques années auparavant, par exemple? Ou le

[*Texte*]

proceeding? Or, had the department completely changed its mind, like the previous folks, as to what they wanted?

**Mr. Paul:** Madam Chair, the information I have was that it was entirely related to a change in site.

**Mr. Boudria:** So it was not a matter of the department saying, well, we have now decided that we want something totally different from what we asked for. We are looking at the previous case, for instance, where the client said, we do not want open offices any more. We want closed ones. We would like something totally different. In this particular case it is an update, really, because of the change in time and change in site.

**Mr. Paul:** Yes.

**Mr. Boudria:** That pretty well ends my questions then, Madam Chair.

There was a letter sent on February 21, 1986, signed by Mr. Steve Sebastyan, to the managers and so on, a memorandum. I am quoting only part there, but it ends a sentence, saying:

... it was known that subsequent Treasury Board consideration would be required.

Can I gather then that this memorandum was sent out to correct the particular kind of case that we saw this time? Is that what it was sent out for?

**Mr. Giroux:** Yes, Madam Chair. I can indicate that. I can also report that from June 1, 1986, to October 31, we looked at the value of consultant contracts submitted to Treasury Board, and out of the 14, none is a starter contract. We are whittling these down and instituting a discipline on our staff that they should go for the overall total amount within Treasury Board authority, rather than proceeding the way that the examples in the Auditor General's report have indicated.

**Mr. Boudria:** I would like that answer clarified. Do you mean go for the total amount? Do you mean with the contractor or with Treasury Board approval?

**Mr. Giroux:** With Treasury Board approval.

**Mr. Boudria:** I see. Even if you did with the contractor, in this particular case, it would not have worked because it was necessary to have a two-step affair. So you mean with the approval... You would go to Treasury Board and say, Treasury Board, we figure this will require \$1 million. We are going to give out an interim contract of \$250,000, but we want you to know we will need more before it is over.

**Mr. Giroux:** And we would obtain overall authority for the remainder so that the department does not have to go back to Treasury Board again, as long as it stays within that authority.

**Mr. Boudria:** Thank you, Madam Chair. That clarifies it.

**La présidente:** Monsieur Guilbault.

[*Traduction*]

Ministère avait-il changé totalement d'idée, comme dans le cas précédent?

**M. Paul:** Madame la présidente, on me dit qu'il s'est agi finalement d'un changement de site.

**M. Boudria:** Alors le Ministère n'a pas tout simplement décidé qu'il voulait quelque chose de totalement différent de ce qu'il avait demandé à l'origine. Dans le cas précédent, par exemple, le client avait décidé qu'il ne voulait plus de bureau ouvert. Il voulait des bureaux fermés. Il voulait quelque chose de totalement différent. Dans le cas qui nous occupe maintenant, il s'agit tout simplement d'une mise à jour à cause d'un changement de date et de site.

**M. Paul:** Oui.

**M. Boudria:** Bon, c'est là toutes les questions que j'avais, madame la présidente.

Il y a une lettre du 21 février 1986, signée par M. Steve Sebastyan, envoyée aux cadres et ainsi de suite, mais une directive. Je ne vous en cite qu'une partie, mais il y a une phrase qui se termine ainsi:

... on savait que le Conseil du Trésor exigerait de l'étudier par la suite.

Je puis donc en déduire que cette note de service visait à empêcher qu'une telle situation ne se produise de nouveau? C'est bien cela?

**M. Giroux:** Oui, madame la présidente. Je peux vous l'affirmer. Je peux aussi vous dire que pour la période du 1<sup>er</sup> juin au 31 octobre 1986, nous avons vérifié le coût des contrats d'experts présentés au Conseil du Trésor et des 14, aucun n'est un premier contrat. Nous faisons tout pour les couper et instaurer une certaine discipline dans les rangs de notre personnel pour les inciter à présenter le montant total au Conseil du Trésor dès le départ plutôt que d'employer les méthodes citées en exemple dans le rapport du vérificateur général.

**M. Boudria:** Un éclaircissement. Vous voulez dire présenter le montant global? Vous voulez dire avec l'entrepreneur ou avec l'approbation du Conseil du Trésor?

**M. Giroux:** Avec l'approbation du Conseil du Trésor.

**M. Boudria:** Je comprends. Même si vous l'aviez fait avec l'entrepreneur, dans ce cas-ci, cela n'aurait pas fonctionné parce qu'il s'agissait de deux étapes. Alors vous dites avec l'approbation... Vous iriez devant le Conseil du Trésor pour dire qu'à votre avis il faudrait 1 million de dollars pour un tel projet; qu'il y aurait un contrat intérimaire de 250,000\$; mais qu'il convient que le Conseil du Trésor sache que le contrat total se chiffrera à plus que cela.

**M. Giroux:** Oui, et nous obtiendrions ainsi l'autorisation nécessaire pour aller chercher le reste du montant et le Ministère n'aurait plus besoin de se présenter de nouveau devant le Conseil du Trésor, pourvu que le montant autorisé ne soit pas dépassé.

**M. Boudria:** Merci, madame la présidente. Voilà qui éclaire ma lanterne.

**The Chairman:** Mr. Guilbault.



[Text]

**M. Guilbault (Drummond):** Au paragraphe 3.36, au cas numéro 6, le vérificateur général parle entre autres des coûts pour couvrir la conception, les documents contractuels et les services de supervision d'un réseau d'égouts à l'île Moose Factory en Ontario. Comment se fait-il que le montant de l'estimation préliminaire ait plus que doublé en un an?

**Mr. Giroux:** Mr. Paul.

**Mr. Paul:** Madam Chair, this project originally started off with our consultant agreement in 1984 and, at that time, it was foreseen on the basis of what was known about the site, that it would have a certain scope to it.

• 1125

Within the year it had detailed site investigations and surveys done, further discussions with all of the clients and the interests on that site, including the province. The scope of the work had to be increased fairly significantly, to the extent that the consultant fees required to carry on that work also increased.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous dites qu'il y a eu une augmentation. J'aimerais que le représentant du Conseil du Trésor me dise s'il est normal qu'on approuve des coûts supplémentaires quand les contrats ont déjà été signés et s'il y a des montants de prévus pour des coûts supplémentaires semblables. Dans l'entreprise privée, cela ne se voit pas souvent.

**A Witness:** In circumstances similar to those mentioned by Mr. Paul, the details would be contained in the amendment. Because they did come up with situations that were unforeseen in terms of engineering requirements, it would not be unusual that the department would come to the board with an amendment. The question here would be that we would want it in advance. It would not be a retroactive approval, it would come in advance, after the specifications had been indicated . . . and requesting approval in advance for additional expenditures to cover the contract costs that had not been foreseen in advance.

**Mr. Capello:** Madam Chair, a question was raised about the cost control report, by Mr. Hovdebo. I would like to report that the report is ready. It was completed in September. There were reports on projects in excess of \$500,000, which also included what we call "major Crown projects", which would be projects over \$100 million. There were 2,621 reports for projects, with a value of \$30.5 billion; 2,539 were within the estimate of the project, 82 were cost overruns in that term, for 3.1%, or 2.3% of the total dollar value.

We could make this report available to the committee. I think there was a misunderstanding as to whether it would be provided annually automatically rather than upon request, and we will look into that and provide a report to the committee.

**Mr. Giroux:** Madam Chairman, with your concurrence, we could leave you with a document that gives you a rather precise indication of when our systems would be in place and implemented, which was a question asked last week. We could

[Translation]

**Mr. Guilbault (Drummond):** In paragraph 3.36, case number 6, the Auditor General, amongst other things is saying something about costs to cover the design, the contract documents and the supervisory services for a sewerage at Moose Factory Island, Ontario. Why was there more than a doubling of the preliminary estimate in one year?

**M. Giroux:** Monsieur Paul.

**M. Paul:** Madame la présidente, à l'origine du projet, il y a l'accord signé avec l'expert en 1984, et l'estimation était fondée sur ce qui était connu de ce site à l'époque ainsi que de l'importance des travaux.

Dans l'année qui a suivi, il y a eu étude du site, arpentage pour parler avec tous les clients et les parties intéressées au site, y compris la province. L'étendue des travaux avait donc augmenté de façon importante et jusqu'au point où il a fallu que l'expert-conseil augmente la note pour ce travail.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You say there was an increase. I would like the Treasury Board representative to tell me if it is normal to have supplementary costs approved when contracts have already been signed, and if there are amounts provided for such supplementary costs. In private enterprise, you do not very often see that.

**Un témoin:** Dans des circonstances semblables à celles que nous a décrites M. Paul, les détails s'en trouveraient dans l'amendement. Parce que, justement, il y a eu certains imprévus au niveau de l'ingénierie, il ne serait pas habituel que le ministère présente un projet modifié au Conseil. Il s'agirait donc de savoir si nous voulions l'obtenir d'avance. Il ne s'agirait pas d'une approbation rétroactive, le projet serait présenté d'avance, après publication du devis . . . On demanderait donc de signifier d'avance l'approbation d'une dépense additionnelle afin de payer les imprévus.

**M. Capello:** Madame la présidente, M. Hovdebo a posé une question à propos du rapport sur le contrôle des coûts. J'aimerais vous signaler que le rapport est prêt. Il était prêt en septembre. Il y avait des rapports visant les projets de plus de 500,000\$, qui comprenaient aussi ce que nous appelons «projets importants de la Couronne», c'est-à-dire des projets de plus de 100 millions de dollars. Il y avait 2,621 rapports de projets d'une valeur globale de 30,5 milliards de dollars; 2,539 de ces projets n'ont pas dépassé les montants prévus, tandis que dans 82 cas, il a fallu obtenir des fonds supplémentaires, ce qui donne 3,1 p. 100 des projets ou 2,3 p. 100 de la valeur globale en dollars.

Nous pouvons remettre ce rapport au Comité. On s'est peut-être mal compris, à savoir si ce rapport serait remis annuellement, de façon automatique, plutôt que sur demande; nous y verrons et remettrons un rapport au Comité.

**M. Giroux:** Madame la présidente, avec votre approbation, nous pourrions vous remettre un document qui vous permettra de savoir précisément à quel moment nos systèmes seront en place et en vigueur, et c'est une question qui nous a été posée



[Texte]

leave that with the committee for reference, if you are agreeable.

**The Chairman:** Thank you. That would be helpful.

**Mr. Capello:** These are projects and not necessarily contracts. That was a distinction I wanted to make: that these are projects for cost control. But we will send the report in and the committee will have a chance to look at it.

**The Chairman:** It is helpful to make that distinction, because there could be a number of contracts within one project, could there not?

**Mr. Capello:** That is correct.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank the witnesses who were here this morning. We appreciate it is difficult, with a new Minister and new deputy minister, to come in and try to account to us for things that happened before you ever arrived in the department. We are glad to have the information on the changes you propose and we look forward to hearing progress reports.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

la semaine dernière. Nous pouvons vous le laisser pour votre gouverne, si vous le voulez.

**La présidente:** Merci. Cela nous serait utile.

**M. Capello:** Il y a là des projets qui ne se traduisent pas nécessairement par un contrat. C'est une distinction qu'il faut faire: Que ces projets sont là pour qu'on puisse contrôler les coûts. Mais nous vous ferons parvenir le rapport et le Comité aura l'occasion de l'étudier.

**La présidente:** C'est utile de faire cette distinction parce qu'un seul projet pourrait comporter de nombreux contrats, n'est-ce pas?

**M. Capello:** Exactement.

**La présidente:** Au nom du Comité, je tiens à remercier les témoins qui ont comparu ce matin. Nous savons que c'est difficile avec un nouveau ministre et un nouveau sous-ministre, de venir nous expliquer certains événements qui se sont déroulés avant votre arrivée au Ministère. Nous sommes heureux d'avoir obtenu les renseignements concernant les changements que vous proposez et nous serons heureux de vous entendre de nouveau lorsque vous présenterez vos rapports d'étape.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, November 25, 1986

*From the Office of the Auditor General:*  
R.M. Dubois, Deputy Auditor General.

*From the Department of Public Works:*  
R.J. Giroux, Deputy Minister;  
B.J. Veinot, Assistant Deputy Minister, Comptroller;  
J.M. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation;  
M.W. Paul, Acting Assistant Deputy Minister, Architectural and Engineering Sciences;  
D. Carter, Director General, Corporate Affairs.

*From the Treasury Board Secretariat:*  
G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch;  
A.W. Clayton, Director, Bureau of Real Property Management.

#### TÉMOINS

Le mardi 25 novembre 1986

*Du bureau du Vérificateur général:*  
R.M. Dubois, sous-vérificateur général.

*Du ministère des Travaux publics:*  
R.J. Giroux, sous-ministre;  
B.J. Veinot, sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion;  
J.M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement;  
M.W. Paul, sous-ministre adjoint intérimaire, Services d'architecture et de génie;  
D. Carter, directeur général, Affaires ministérielles.

*Du Cabinet du Conseil du Trésor:*  
G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative.  
A.W. Clayton, Directeur, Bureau de gestion des biens immobiliers.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Tuesday, December 2, 1986

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mardi 2 décembre 1986

Présidente: Aileen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 12—Comprehensive Audit of the Department of Insurance

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 12—Vérification intégrée du Département des Assurances

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

---

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 2, 1986  
(9)

*[Text]*

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:10 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman, William Rompkey.

*Other Members present:* Jim Hawkes and John Oostrom.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses:* From the Office of the Auditor General of Canada: Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada; Bonnie Miller, Principal, Audit Operations. From the Department of Insurance: Robert M. Hammond, Superintendent of Insurance; Walter Riese, Chief Actuary; Michael Cohen, Director, Pension Benefits Division.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 12, Department of Insurance of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statements of Kenneth M. Dye and Robert M. Hammond were deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 12:08 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 DÉCEMBRE 1986  
(9)

*[Traduction]*

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 10, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman, William Rompkey.

*Autres députés présents:* Jim Hawkes et John Oostrom.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins:* Du Bureau du Vérificateur général du Canada: Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada; Bonnie Miller, directeur principal, Opérations de vérification. Du Département des assurances: Robert M. Hammond, surintendant des assurances; Walter Riese, actuaire en chef; Michael Cohen, directeur, Division des normes de prestation de pension.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement, le Comité entreprend l'étude du chapitre 12—Département des assurances—du rapport du Vérificateur général du Canada, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye et de Robert M. Hammond sont tenues pour lues.

Les témoins répondent aux questions.

A 12 h 08, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, December 2, 1986

• 1012

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** I call the committee to order. We are commencing consideration of chapter 12, Department of Insurance, 1986, the Auditor General's report. Our witnesses are Mr. Dye and Mr. Hammond. Do you have anyone else you wish to introduce?

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, I would like to introduce a principal from my office, Bonnie Miller, who was the auditor in charge of the project.

**Mr. Robert M. Hammond (Superintendent of Insurance, Department of Insurance):** Mr. Chairman, I have with me Mr. Walter Riese, the Chief Actuary in the Department of Insurance; and Mr. Michael Cohen, the Director of our Pension Benefits Division.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** Thank you. The opening remarks have been distributed. Do you have anything to add? They will be printed but will not be read.

Statement by Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada:

The Department of Insurance is responsible for protecting the public against financial losses from the operations of federally registered or licensed financial institutions and pension plans. I have concerns about the adequacy of surveillance activities in both these areas.

I am particularly concerned about the pension plans. These plans, which exclude the federal government's employee pension plans and provincially regulated plans, number some 750 and cover 600,000 individuals. In my opinion, the department is running the risk that present supervisory procedures do not constitute adequate monitoring of the financial solvency of these plans.

There are satisfactory procedures for monitoring compliance with legislative requirements, registering plans and reviewing actuarial reports. But, in carrying out its supervisory role, the department relies almost entirely on the representations of management. For instance, it carried out few field examinations, and receives little in the way of audited information. The department does not obtain independent assurance that plan investments are properly managed or conduct independent reviews to assess the underlying value of investments in real estate, mortgages and other such assets.

Pension regulators have traditionally placed great emphasis on ensuring that pension plans are actuarially sound and that liabilities for future benefit payments are adequately provided for and determined in accordance with generally accepted actuarial principles. And rightly so. However, when one

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 2 décembre 1986

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous allons commencer l'étude du chapitre 12, sur le Département des assurances, du rapport de 1986 du vérificateur général. Nos témoins sont MM. Dye et Hammond. Voulez-vous présenter quelqu'un d'autre?

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, permettez-moi de vous présenter un cadre de mon Bureau, M<sup>me</sup> Bonnie Miller, la vérificatrice chargée du projet.

**M. Robert M. Hammond (surintendant des assurances, Département des assurances):** Monsieur le président, je suis accompagné de M. Walter Riese, l'actuaire en chef du Département des assurances, et de M. Michael Cohen, directeur de la Division des normes de prestation de pension.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Merci. Les remarques d'introduction ont été distribuées. Avez-vous autre chose à ajouter? Elles seront imprimées, mais non pas lues.

Déclaration de M. Kenneth M. Dye, vérificateur général du Canada:

Le Département des assurances est chargé de protéger le public contre les pertes financières qui peuvent découler d'un permis et des régimes de pension enregistrés, en vertu de lois fédérales. Or, je ne suis pas convaincu de la pertinence des activités de surveillance dans ces deux secteurs.

Je me préoccupe surtout des régimes de pension. Le Département des assurances surveille environ 750 régimes de pension touchant 600,000 particuliers. Ce nombre ne comprend pas les régimes de pension des fonctionnaires fédéraux ni les régimes régis par une loi provinciale. À mon avis, le Département court le risque que les procédés actuels de surveillance ne se traduisent pas par des contrôles suffisants de la solvabilité financière de ces régimes.

Le Département exerce des contrôles satisfaisants pour assurer le respect des dispositions législatives, l'enregistrement des régimes et l'examen des rapports actuariels. Cependant, pour assurer la surveillance, il se fonde presque exclusivement sur les exposés des faits que lui font les gestionnaires. Par exemple, il n'effectue que peu d'examen sur place et il ne recueille que peu d'information vérifiée. Il ne cherche pas non plus à obtenir confirmation, de la part d'experts impartiaux, que l'administration des portefeuilles où sont placés les fonds des régimes est valable, pas plus qu'il ne commande des examens indépendants pour évaluer la valeur réelle des placements immobiliers, des prêts hypothécaires et autres placements du même genre.

Les organismes qui contrôlent les régimes de pension ont l'habitude de veiller principalement à ce que ces régimes renferment des données actuarielles valables et à ce que le passif concernant les paiements ultérieurs de prestations soit dûment prévu et calculé en fonction des principes actuariels



*[Texte]*

examines the causes that led to recent failures of banks and other financial institutions—inadequate management practices, improper valuation of assets, and poor inspection and audit procedures—it is obvious that the department needs to change the way it regulates pension plans and to balance the attention to liabilities with better scrutiny of assets and how the plans are managed, and it needs to do it quickly.

The department may wish to outline to your committee how it intends to evaluate and strengthen the adequacy of its surveillance procedures over pension plans.

Turning to the supervision of financial institutions, recent failures in these industries have resulted in the department taking steps to improve its supervisory practices in this area. This is a good start, but the department needs to do much more to strengthen its process for determining and assessing financial risk. As much as 50% to 100% of senior-management time for periods of up to several months has been directed to dealing with company failures and the fallout from them. Coping with this and other outside pressures has left managers with little time to assess future risks, let alone deal with the regular ongoing supervisory activities. The department may want to outline for your committee its intention to devote more time to this area and to put a better process in place for documenting, reviewing and assessing areas of potential risk, thus avoiding placing itself in a position where it will not be able to detect problems early enough to help in preventing them.

The department may also want to inform you how it intends to improve the efficiency of its supervision of financial institutions in such areas as using computer technology and upgrading its field of examination standards and procedures. More reliance by the department on the work of the institutions' external auditors, and better co-ordination of the work of departmental regional and headquarters staff, would result in possible economies in person-years and would allow the examiners to focus on important risk areas.

The department also provides actuarial services to the government, principally in the area of pension programs. Our review indicated work of a quality that met high professional standards. However, there is a problem with the timeliness of the information on pension plans for government employees. There have been delays of up to five years in tabling this information in Parliament. Your committee may want to know how the department plans to comply with the 18-month deadline now imposed on it by the recently enacted Public Pension Reporting Act.

*[Traduction]*

généralement reconnus. Et ils le font à juste titre mais, lorsque l'on examine les raisons pour lesquelles certaines banques et institutions financières ont récemment fait faillite, c'est-à-dire le caractère inapproprié des méthodes de gestion, de l'évaluation des éléments d'actif et des procédés d'inspection et de vérification, il ne fait aucun doute que le Département se doit de modifier ses méthodes de contrôle des régimes de pension, afin de bien tenir compte des éléments d'actif et de passif, ainsi que les méthodes de gestion des régimes, et il doit agir rapidement.

Le Département désirerait peut-être expliquer au Comité de quelle façon il entend s'y prendre pour évaluer et améliorer la pertinence de ses méthodes de contrôle des régimes de pension.

En ce qui concerne la surveillance des institutions financières, les récentes faillites ont amené le Département à prendre des mesures destinées à améliorer le contrôle qu'il exerce dans ce secteur. C'est un bon début, mais le Département devra faire bien plus pour rendre plus rigoureux son processus d'établissement et d'évaluation des risques financiers. Au moins la moitié des heures de travail de la haute direction ont été consacrées, pendant des périodes pouvant atteindre plusieurs mois, à l'examen de la situation des faillites et de leurs retombées. Ces tâches, ainsi que d'autres pressions extérieures, ont laissé bien peu de temps aux gestionnaires pour évaluer les risques futurs, sans compter les activités courantes et continues de surveillance. Le Département désirerait peut-être expliquer au Comité s'il entend consacrer plus de temps à cette question et mettre en place un meilleur processus pour consigner, examiner et évaluer les risques éventuels afin d'être en mesure d'entrevoir les problèmes suffisamment tôt pour les éviter.

De même, le Département désirerait peut-être aviser le Comité des mesures qu'il entend prendre pour améliorer l'efficacité de la surveillance des institutions financières, notamment en ayant recours à l'informatique et en améliorant ses normes et méthodes d'examen sur place. Si le Département se fondait davantage sur le travail des vérificateurs externes des institutions financières et s'il assurait une meilleure coordination du travail des bureaux régionaux et de l'administration centrale, il pourrait réaliser des économies sur le plan des années-personnes et permettre à ses examinateurs de s'intéresser davantage aux secteurs qui présentent des risques élevés.

Le Département assure également la prestation de services actuariels à l'ensemble de l'administration fédérale, principalement dans le secteur des programmes liés aux pensions. Notre vérification a permis de constater que le travail dans ce secteur se faisait avec un degré de professionnalisme élevé. Cependant, la présentation en temps opportun des données relatives aux régimes de pension des fonctionnaires pose des problèmes. En effet, le Département accuse des retards pouvant aller jusqu'à cinq ans au chapitre de la présentation au Parlement de cette information. Le Comité désirerait peut-être demander au Département de quelle façon il compte procéder pour respecter le délai de 18 mois désormais prévu par la Loi sur les rapports relatifs aux pensions publiques, adoptée récemment.

*[Text]*

Finally, the department may want to elaborate on its plan to improve its legislative reports to Parliament in order to ensure that the information presented is pertinent to parliamentarians' needs but not overly voluminous.

Statement by Mr. R.M. Hammond, Superintendent of Insurance:

1. The 1986 comprehensive audit of the Department of Insurance by the Auditor General was the first such audit that the department has experienced. We have found the exercise to be extremely valuable. The results of the audit have forced us to examine in a critical way what we do, why we do it, and how we do it. This has been, and continues to be, a necessary and productive experience.

2. As is apparent from our responses published in the Auditor General's report, we generally agree with his recommendations. Action has already been taken to implement a number of the recommendations and plans have been and are being formulated to implement the remainder. However, the resources of the department have been strained to the limit as a result of problems encountered by a number of financial institutions and a rapidly changing environment in the pension field. As the Auditor General mentions in his report, as much as 50% to 100% of senior-management time for periods of up to several months has had to be devoted to dealing with company failures, the fallout from them and pension reform.

3. The department has always tried to operate within a very tight budget. Eighty-five percent of the department's normal operating costs are recovered annually from supervised financial institutions and pension plans. About 86% of these normal operating costs is required for salaries, with the main components of the balance being travel expenses for on-site inspections of financial institutions and data processing costs. We now believe that additional person-year and dollar resources will be necessary to respond adequately to our mandate and to implement fully the Auditor General's recommendations. With our Minister's support, we have made a submission to Treasury Board in this regard.

## FINANCIAL INSTITUTIONS

We are pleased to note that, in paragraphs 12.15 through 12.17, the Auditor General specifically recognizes that the department identified problem situations at an early date and took action to deal with these problems and to try to prevent similar problems from arising in other financial institutions. However, we recognize that further improvements in our supervisory processes, and particularly the documentation of these processes, are necessary.

### Assessing Financial Solvency

1. In paragraph 12.23, the Auditor General recommended that the department document and evaluate the process for

*[Translation]*

Enfin, le Département désirerait peut-être fournir des précisions au sujet de ses plans en vue d'améliorer les rapports législatifs présentés au Parlement dans le but de s'assurer que les données qu'ils renferment répondent aux besoins des parlementaires tout en n'étant pas excessivement volumineuses.

Déclaration d'ouverture de M. R.M. Hammond, surintendant des assurances:

1. La vérification exhaustive du Département des assurances effectuée par le vérificateur général en 1986 a été la première que le Département a connue. Nous avons trouvé l'exercice extrêmement valable. Les résultats de la vérification nous ont obligés à examiner, de façon objective, notre travail et à déterminer pourquoi et comment nous l'exécutons. Cette expérience a été, et continue d'être, nécessaire et productive.

2. Comme on peut le constater dans nos réponses publiées dans le Rapport du vérificateur général, nous sommes en général d'accord avec ses recommandations. Des mesures ont déjà été prises pour mettre en oeuvre un certain nombre des recommandations et des plans ont été ou sont en train d'être formulés relativement aux autres. Toutefois, les ressources du Département ont été entièrement utilisées en raison des difficultés éprouvées par certaines institutions financières et du contexte en constante évolution des régimes de pension. Ainsi que le vérificateur général le mentionne dans son rapport, de 50 à 100 p. 100 des heures de travail de la haute direction ont été consacrées, pendant des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois, aux tâches rendues nécessaires par les faillites d'entreprises, leurs retombées et la réforme des pensions.

3. Le Département a toujours essayé de fonctionner dans le cadre d'un budget très serré. Quatre-vingt-cinq p. 100 des frais de fonctionnement normaux du Département sont recouvrés chaque année auprès des institutions financières et des régimes de pension surveillés. Environ 86 p. 100 des frais de fonctionnement normaux couvrent les traitements; la principale composante du solde de ces frais, ce sont les frais de voyage des inspecteurs pour effectuer les inspections des compagnies ainsi que les coûts de l'informatique. Nous croyons maintenant que des ressources financières et des années-personnes additionnelles seront nécessaires pour nous permettre d'exécuter adéquatement notre mandat et pour mettre en oeuvre toutes les recommandations du vérificateur général. Nous avons présenté une soumission au Conseil du Trésor en ce sens, avec l'appui du ministre.

## INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Nous sommes heureux de constater aux paragraphes 12.15 à 12.17 que le vérificateur général reconnaît notamment que le Département avait très tôt cerné les situations-problèmes et avait pris des mesures pour y faire face et pour essayer d'éviter que des problèmes semblables surviennent dans d'autres institutions financières. Toutefois, nous nous rendons compte que d'autres améliorations s'imposent en ce qui concerne nos procédés de surveillance et, en particulier, la documentation de ces méthodes.

### Évaluation de la solvabilité financière

1. Au paragraphe 12.23, le vérificateur général recommande que le Département consigne et évalue le processus pour



**[Texte]**

determining what constitutes a potentially risky company; require better documentation of risks considered and evaluated during field examinations; identify known and potential risk areas and assess whether it has the expertise to evaluate them; and, finally, ensure that more time is devoted to reviewing and assessing future industry risks.

2. Because of significant work pressures, the department has not been able to document fully its improved processes for monitoring and assessing financial solvency. We recognize, however, the importance not only of continuing to improve the standards and processes of supervision, but also of adequately documenting these processes and the work done.

3. With respect to field-examination work, the Committee of Chief Examiners, which has been in existence at the Toronto office for some time, was assigned responsibility for the development of improved guidelines and standards for: (i) planning examinations and documentation of the planning process; (ii) the preparation of working papers; and (iii) reporting and review procedures that will permit management to be satisfied that risk areas have been identified and reviewed. This has now been completed. The standards and guidelines exist in written form and are now being followed by field examiners. A step that remains to be taken is to complete incorporation of these guidelines and standards into the existing examination manual. The theme of the next annual January conference of chief examiners from all regional offices will be implementation of the recommendations of the Auditor General with emphasis on consistency of application of guidelines, standards and procedures in all regional offices.

4. The Life Insurance Companies Division, the Property and Casualty Insurance Companies Division and the Trust, Loan and Investment Companies Division have documented the criteria used for determining what constitutes a potentially risky company. In the ever-changing environment for financial institutions, it will be necessary to review and evaluate these criteria on a regular basis. The plan is that the criteria will be reviewed and evaluated by the directors of the Operations Branch each year prior to the annual review of the year-end statements of financial institutions that takes place during the month of March. The recommendations of the directors in this regard will be submitted to the superintendent for approval prior to the March review and will be documented. These criteria will then form the basis of the recommendations made to the Minister for renewal of licences of financial institutions (all licences expire on March 31).

5. The department agrees with the Auditor General that more time should be spent on reviewing and assessing future industry trends and identifying known and potential risk areas and determining whether the department has the necessary expertise and knowledge to deal with them. We believe that this function should be performed primarily by the Planning

**[Traduction]**

déterminer ce qui constitue une compagnie qui risque de devenir peu sûre, exige que les risques envisagés et évalués pendant les examens sur place soient mieux étayés, définisse les secteurs de risque connus et éventuels et détermine s'il possède les connaissances et les compétences nécessaires pour les évaluer, et, en dernier lieu, fasse en sorte de consacrer plus de temps à l'examen et à l'évaluation des nouveaux domaines de risques possibles.

2. Étant donné les pressions substantielles de travail, le Département a été incapable de bien documenter ses procédés améliorés de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière. Toutefois, nous reconnaissons l'importance, non seulement de continuer à améliorer les normes et procédés de surveillance, mais également de documenter adéquatement ces procédés ainsi que le travail effectué.

3. En ce qui concerne le travail d'inspection des bureaux régionaux, le comité des inspecteurs en chef qui a été mis sur pied au bureau de Toronto depuis quelque temps a été chargé de s'assurer de l'élaboration de lignes directrices et de normes améliorées pour: (i) la planification des examens et la documentation du processus de planification, (ii) la préparation des feuilles de travail et (iii) les procédures de divulgation de l'information et de l'analyse des données, visant à permettre aux membres de la direction d'être convaincus que les domaines de risques ont été identifiés et examinés. Ce travail est maintenant terminé. Les normes et lignes directrices sont disponibles par écrit et sont suivies par les inspecteurs. Une dernière étape doit encore être prise pour intégrer au manuel d'examen actuel ces lignes directrices et ces normes. La prochaine conférence annuelle des inspecteurs en chef des bureaux régionaux qui aura lieu en janvier 1987 aura pour thème principal la mise en oeuvre des recommandations du vérificateur général et une attention particulière sera accordée à l'application uniforme des lignes directrices, normes et procédés dans tous les bureaux régionaux.

4. Les divisions des compagnies d'assurance-vie, d'assurance de biens et de risques divers et des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement ont documenté les critères utilisés pour déterminer ce qui constitue une compagnie qui risque de devenir peu sûre. Étant donné le contexte en constante évolution des institutions financières, il sera nécessaire de réviser et d'évaluer ces critères de façon régulière. Selon le plan, les directeurs des opérations réviseront et évalueront les critères, chaque année au mois de mars, avant l'analyse annuelle des états de fin d'exercice des institutions financières. Les recommandations formulées par les directeurs à cet égard seront présentées au surintendant pour approbation avant les travaux d'analyse du mois de mars, et seront documentées. Ces critères constitueront le fondement des recommandations présentées au ministre relativement au renouvellement des permis des institutions financières (tous ces permis arrivant à échéance le 31 mars).

5. Le Département partage l'opinion du vérificateur général, à savoir, que plus de temps doit être consacré à l'examen et à l'évaluation des tendances futures des industries, à l'identification des secteurs de risque connus et éventuels et à la détermination de la capacité du Département pour y faire face. Nous sommes d'avis que cette fonction doit être exécutée en grande

*[Text]*

and Research Unit. Only two person-years are currently allocated to the unit and it has been acting mainly as an adviser to the superintendent, the assistant superintendent and the directors in connection with special issues that frequently arise. In its submission to Treasury Board, the department has requested two additional person-years for the unit. If the unit is granted two additional person-years, it should be able to assume a number of additional functions, including continuing responsibility for reviewing and assessing future industry trends and for co-ordinating the work of identifying known and potential risk areas and assessing what additional expertise and knowledge is required in the department.

6. At the same time, we think it is important to recognize that the department has taken a number of important actions in response to industry trends and has already made significant use of outside experts, particularly real estate appraisers and claims specialists. There are other areas of expertise that would be useful to the department and we have already had preliminary discussions with a firm of consultants on this subject. Other consulting firms will be invited to submit proposals.

**Co-ordination of Regulatory and External Audit Functions**

1. In paragraph 12.33, the Auditor General recommended that the department should improve co-ordination of the work analysts and field examiners; consider relocating analysts to regional offices; continue to improve co-ordination of field work with external auditors; place more reliance on the work of external auditors; and consider exercising more frequently its statutory right to have special audits of supervised companies conducted by external auditors.

2. In the past, each division was responsible for developing its own analysis procedures. As a result of the Auditor General's recommendations, a committee consisting of representatives of the Life Insurance Companies Division, the Property and Casualty Insurance Companies Division, and the Trust, Loan and Investment Companies Division has been established to ensure that the responsibilities of the analysts and the analysis procedures are adequately documented and, to the extent possible, consistent among the divisions. In particular, the committee has been asked to document the guidelines and procedures relating to the interaction of the work performed by the analysts and the field examiners. Procedure manuals for the analysis work of all divisions at headquarters are to be completed by January 31, 1987. The new committee will have a continuing responsibility for overseeing the periodic updating of the manuals.

3. The Committee of Chief Examiners has also been asked to review and consider the interaction of the analysis and field-examination functions. In January, at the time of the annual conference of chief examiners in Ottawa, the Committee of Chief Examiners and the headquarters' committee established to ensure that analysis procedures are adequately documented will meet to review the interaction of the two functions. The

*[Translation]*

partie par l'unité de la planification et de la recherche. Actuellement, cette unité ne compte que deux années-personnes et sa principale fonction est d'agir comme expert-conseil auprès du surintendant, du surintendant adjoint et des directeurs en ce qui concerne les questions particulières qui surviennent fréquemment. Dans sa présentation au Conseil du Trésor, le Département a demandé deux années-personnes supplémentaires pour cette unité. Si ces deux années-personnes lui sont accordées, l'unité devrait être en mesure d'assumer un nombre de fonctions additionnelles, telles que la responsabilité à long terme de la révision et de l'évaluation des tendances futures des compagnies, et de la coordination des travaux d'identification des secteurs de risque connus et éventuels et enfin, de l'évaluation des besoins additionnels d'expertise du Département.

6. Dans le même temps, il serait important de reconnaître que le Département a pris un nombre de mesures importantes en réponse aux tendances des compagnies et, à plusieurs occasions, a fait appel à des experts de l'extérieur tels que des évaluateurs en biens immobiliers et des spécialistes en sinistres. D'autres domaines d'expertise seraient profitables pour le Département et nous avons déjà entamé des discussions préliminaires avec une firme d'experts-conseils à cet égard. D'autres firmes seront invitées à présenter leurs propositions.

**La coordination des fonctions de réglementation et du travail de vérification externe**

1. Au paragraphe 12.33, le vérificateur général recommande que le Département améliore la coordination entre le travail des analystes et celui des inspecteurs régionaux, envisage d'installer les analystes dans les bureaux régionaux, continue d'améliorer la coordination des inspections avec le travail des vérificateurs externes, se fie davantage aux vérificateurs externes, et envisage d'exercer plus souvent le droit que lui confèrent les lois de faire effectuer des vérifications spéciales des compagnies surveillées par des vérificateurs externes.

2. Dans le passé, chaque division était responsable de l'élaboration de ses propres procédures d'analyse. À la suite des recommandations du vérificateur général, un comité regroupant des représentants des divisions d'assurance-vie, d'assurance de biens et de risques divers et des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement a été constitué en vue de s'assurer que les responsabilités des analystes et les procédures d'analyse soient adéquatement documentées et, dans la mesure du possible, uniformes entre les divisions. Le comité a été chargé, en particulier, de documenter les lignes directrices et procédés ayant trait au chevauchement du travail exécuté par les analystes et les inspecteurs des bureaux régionaux. Les manuels de procédures destinés au travail d'analyse de toutes les divisions de l'administration centrale doivent être terminés d'ici le 31 janvier 1987. Le nouveau comité aura la responsabilité de la mise à jour périodique de ces manuels.

3. Le comité des inspecteurs en chef a également été chargé de réviser et d'examiner le chevauchement des fonctions des analystes et des inspecteurs. En janvier, à l'occasion de la réunion annuelle des inspecteurs en chef à Ottawa, les deux comités mentionnés ci-haut se rencontreront en vue d'examiner le chevauchement des deux fonctions. L'objectif de la réunion sera de s'assurer qu'il n'y a pas de chevauchement inutile des



*[Texte]*

objective of the meeting will be to ensure that there is no unnecessary duplication of effort and that the manuals for both the field-examination and analysis functions clearly establish responsibilities related to the interaction process and are consistent. The management committee consisting of the appropriate directors will review the work done in this regard by March 1, 1987.

4. As this is an ongoing project, it has been decided that the two committees should meet annually in January to ensure that the standards and procedures, and their documentation, are updated as necessary, and that there is no unnecessary duplication in the work of the analysts and examiners.

5. The Planning and Research Unit is currently taking steps to draft the terms of reference for a study of whether analysts should be relocated to the regional offices. The Office of the Comptroller General is being consulted and is providing advice in this regard, because we think the study should be conducted as a program evaluation activity. The department has decided that the study should be conducted by outside consultants to ensure that appropriate expertise is brought to bear on the subject and that the results of the study are viewed by all parties as unbiased. Treasury Board has been asked to approve the additional financial resources necessary to undertake the study. Target completion date is December 31, 1987.

6. The department will continue to improve co-ordination of field work with external auditors to eliminate duplication of effort. Directives have been issued to examiners to ensure that contact with the external auditors is established during the planning stages of an examination, that auditors' working papers and findings are reviewed and that reliance by the examiners on the work of auditors is properly documented. These directives will be incorporated in the examination manual.

7. Interestingly, examiners have encountered some difficulty in certain instances in obtaining access to the working papers of external auditors. The auditors claim that the department has no statutory authority to examine the working papers and our legal advisers have confirmed that this is the case. This problem will be kept in mind as revisions to the legislation on financial institutions are prepared. In addition, the matter will be raised with the Canadian Institute of Chartered Accountants during our regular annual meeting early in 1987. We also intend to discuss with the institute the suggestion that external auditors should be asked to expand the opinion that they are required by statute to express on the statements of financial institutions to include supplementary schedules. Currently, the opinion of the auditor is primarily limited to the balance sheet and the income statement.

8. The Committee of Chief Examiners has been asked to consider and identify types of activities performed by external auditors that should not be duplicated by examiners. The

*[Traduction]*

travaux et que les manuels d'examen et des fonctions d'analyse établissent clairement les responsabilités relatives au processus de chevauchement et qu'elles soient uniformes. Le comité de gestion formé des directeurs concernés révisera le travail accompli à cet égard d'ici le 1<sup>er</sup> mars 1987.

4. Puisque ce projet est de nature permanente, il a été décidé que les deux comités précités se rencontreront chaque année au mois de janvier afin de s'assurer que les normes et les procédures ainsi que la documentation y afférente soient mises à jour au besoin, qu'elles soient uniformes entre les diverses divisions et régions et qu'il n'y ait pas de chevauchement inutile des travaux des analystes et des inspecteurs.

5. L'unité de la planification et de la recherche est en train de rédiger les stipulations d'une étude visant à déterminer si les analystes devraient être réinstallés dans les bureaux régionaux. Étant donné que nous sommes d'avis que l'étude doit être menée à titre d'une activité de l'évaluation du programme, le Bureau du contrôleur général a été consulté et il nous a fourni des conseils à cet égard. Le Département a décidé que l'étude devrait être effectuée par des experts de l'extérieur, afin d'assurer l'apport d'une expertise et de résultats impartiaux. Nous avons demandé au Conseil du Trésor d'autoriser les ressources financières additionnelles nécessaires pour cette étude. La date d'échéance de ce projet est le 31 décembre 1987.

6. Le Département continuera d'améliorer la coordination du travail des inspecteurs régionaux et des vérificateurs externes en vue d'éliminer le chevauchement des efforts. Des directives ont été émises à l'intention des inspecteurs précisant que les communications avec les vérificateurs externes doivent être établies au cours des étapes de planification d'un examen, que les feuilles de travail et les conclusions des vérificateurs doivent être examinées, et que les inspecteurs doivent documenter adéquatement dans quelle mesure ils se sont fiés au travail des vérificateurs. Ces directives seront incluses au manuel d'examen.

7. Il est intéressant de remarquer que les inspecteurs ont fait face à des difficultés dans certains cas à avoir accès aux feuilles de travail des vérificateurs externes. Ces derniers soutiennent que le Département n'a aucune autorité législative lui permettant d'examiner leurs feuilles de travail et nos conseillers juridiques ont confirmé que c'est bien le cas. Nous tiendrons compte de ce problème lors de la rédaction des révisions des lois régissant les institutions financières. En outre, la question sera portée à l'attention de l'Institut canadien des comptables agréés à l'occasion de notre réunion annuelle au début de 1987. Nous avons également l'intention de discuter avec l'Institut de la suggestion selon laquelle il y aurait lieu de demander aux vérificateurs externes d'élaborer davantage l'opinion qu'ils doivent donner en vertu de la Loi sur les états des institutions financières, afin de comprendre les listes supplémentaires. Actuellement, l'opinion du vérificateur se limite principalement au bilan et à l'état des résultats.

8. Le comité des inspecteurs en chef a été chargé d'étudier et d'identifier les types d'activités exécutées par les vérificateurs externes qui ne devraient pas être reprises par les inspecteurs.

*[Text]*

Committee is to make recommendations in this regard by December 31, 1986 and appropriate modifications to the examination manual will be made.

9. In accordance with the recommendation of the Auditor General, the department is placing greater emphasis on its statutory right to have special and/or expanded audits conducted by external auditors of financial institutions. The department has identified a number of financial institutions for which special or expanded audits are being requested in connection with December 31, 1986 audited statements.

10. As indicated in our response to the Auditor General's recommendation, we think that it is important to recognize that two of the most significant problem areas the department has faced in recent years relate to possible overstatement of real estate values and understatement of property and casualty claims reserves. The department's approach has been to deal directly with experts in these fields. Frequent use has been made of real estate appraisers and claims reserves specialists. In a number of instances, company external auditors have not been supportive of the reserves that the department believed to be necessary for real estate related investments.

#### Methodology and Work Tools

1. In paragraphs 12.34 through 12.36, the Auditor General expressed concern about the documentation of standards and procedures and the efficiency of certain work tools. He also specifically recognized that major initiatives in these areas were under way but indicated that the initiatives would need the direction, co-ordination and support of senior management to ensure that they are implemented promptly.

2. Management is committed to providing the direction, co-ordination and support necessary to ensure that the initiatives are implemented promptly. The main concerns cited by the Auditor General relate to field-examination standards, guidelines and procedures, documentation of the procedures relating to the analysis function, limited use of computer technology in certain areas and the organizational structure of the field-examination staff.

3. We have already commented on the initiatives that have been and are being taken to strengthen and document field-examination standards, guidelines and procedures and to document procedures relating to the analysis function.

4. With respect to computer technology, the department recognizes that methodology and work tools must be reviewed and updated as necessary to ensure that it carries out its responsibilities in as efficient and effective a manner as possible. As mentioned, the department has always been concerned about costs because 85% of its expenses are recovered on an annual basis from supervised financial institutions and pension plans.

5. The department has been making use of computer technology through a combination of a service bureau, a mini-computer and an interim facilities-management arrangement.

*[Translation]*

Le comité doit présenter ses recommandations à cet égard d'ici le 31 décembre 1986 et les modifications appropriées seront apportées au manuel d'examen.

9. Conformément à la recommandation du vérificateur général, le Département exerce plus souvent son droit que lui confèrent les lois de faire effectuer des vérifications spéciales et élargies par des vérificateurs externes. Le Département a identifié un nombre d'institutions financières à l'égard desquelles des vérifications spéciales et élargies sont demandées relativement à leurs états financiers vérifiés au 31 décembre 1986.

10. Ainsi que nous le mentionnons dans notre réponse à la recommandation du vérificateur général, nous estimons qu'il est important de reconnaître que deux des plus importants secteurs-problèmes auxquels le Département a fait face au cours des dernières années ont trait, d'une part, à la surévaluation des valeurs des biens-fonds et, d'autre part, à la sous-évaluation des provisions pour sinistres de l'assurance de biens et de risques divers. Le Département a toujours eu l'habitude de traiter directement avec les experts-conseils dans ces domaines. Nous avons souvent fait appel à des évaluateurs en biens immobiliers et des spécialistes en sinistres. Dans un certain nombre de cas, les vérificateurs externes des compagnies n'ont pas appuyé les provisions que le Département croyait nécessaire de maintenir à l'égard des placements en biens immobiliers.

#### Méthodologie et instruments de travail

1. Aux paragraphes 12.34 à 12.36, le vérificateur général est préoccupé au sujet de la documentation des normes et procédés et de l'efficacité de certains instruments de travail. Il reconnaît également en particulier que des mesures importantes avaient été prises à cet égard mais que ces initiatives devront être dirigées, coordonnées et appuyées par la haute direction, si on veut que la mise en oeuvre se fasse avec promptitude.

2. Les cadres supérieurs se sont engagés à fournir l'orientation, la coordination et le soutien nécessaire pour s'assurer que les initiatives seront promptement mises en oeuvre. Les principales préoccupations du vérificateur général ont trait aux normes, lignes directrices et procédés d'inspection ainsi qu'à la documentation des procédés portant sur la fonction d'analyse, l'utilisation restreinte de l'informatique dans certains secteurs et la structure organisationnelle du service d'inspection.

3. Nous avons déjà formulé des remarques au sujet des initiatives qui ont été ou qui sont prises en vue de renforcer et de documenter les normes, lignes directrices et procédés ayant trait à la fonction d'analyse.

4. En ce qui concerne l'informatique, le Département reconnaît que la méthodologie et les instruments de travail doivent être révisés et mis à jour au besoin pour permettre au Département d'exécuter ses fonctions de façon aussi efficiente et efficace que possible. Tel que mentionné, le Département a toujours été très préoccupé par les coûts, étant donné que 85 p. 100 de ses dépenses sont recouvrées chaque année auprès des institutions financières et des régimes de pension qu'il surveille.

5. Le Département utilise un mini-ordinateur ainsi que les services provisoires d'installations informatiques. Conscient du besoin d'améliorer notre utilisation de l'informatique et



*[Texte]*

Recognizing that there was need to improve our use of computer technology and wanting to be sure that we proceeded in a cost-effective manner, an outside consultant was engaged to conduct a major study of the department's EDP requirements. A decision has now been made both in respect of short-term and long-term needs and the recent submission to Treasury Board includes a request for the necessary resources to implement the decision.

6. In the longer term, the decision calls for the phase-out of the current mini-computer in favour of moving to a facilities-management contract under which a dedicated mainframe computer will be managed by a service bureau for the department. In the short term, the department will be supplementing its current mini-computer, which is used to capacity, with a series of "stand-alone" units (micro computers), some of which will be used as word processors and others for purposes of analyzing financial data filed by supervised institutions. The stand-alone units will serve also as terminals for the mainframe computer when it is acquired. The mainframe computer will be used by both the Actuarial Branch and the Operations Branch for the applications for which the stand-alone units would not be as efficient.

7. The department has also asked Treasury Board for additional resources to hire a consultant to draw up the specifications for the facilities-management contract referred to above. It is necessary that work on development of these specifications commence shortly because the department's current interim facilities-management contract expires on March 31, 1988.

8. As examples of where better use of computer technology could be made, the Auditor General referred to the Trust, Loan and Investment Companies Division and the Special Services Division.

9. The Trust, Loan and Investment Companies Division has been conducting its analysis of financial statements on a manual basis. However, as noted by the Auditor General in paragraph 12.16, the results of the analysis have been timely and appropriate actions were taken based on those results. The department agrees that the Trust, Loan and Investment Companies Division should be using computer technology for the analysis of financial statements at least to the same extent as is currently being used by the Life Insurance Companies and Property and Casualty Insurance Companies Divisions. The director of the Trust, Loan and Investment Companies Division is overseeing an internal study of how to apply the computerized techniques of analyzing financial data currently used by the other divisions.

10. In addition, discussions are currently taking place among the Trust, Loan & Investment Companies Division, Statistics Canada and the Bank of Canada about the possibility of all three organizations using the same machine-readable reporting form for interim financial statements. If agreement can be reached, the burden of reporting on supervised financial institutions will be reduced and the ability of the Trust, Loan and Investment Companies Division to make use of computer

*[Traduction]*

voulant s'assurer que nous procédions de façon rentable, les services d'un expert de l'extérieur ont été retenus pour effectuer une importante étude visant à déterminer les besoins du Département en matière d'informatique. Une décision a été prise quant aux besoins à court terme et à long terme et notre récente présentation au Conseil du Trésor comprend une demande de ressources nécessaires pour la mise en oeuvre de cette décision.

6. Dans le long terme, la décision implique l'élimination graduelle de notre mini-ordinateur qui sera remplacé par des installations informatiques dans le cadre d'un contrat de gestion de ces installations, en vertu duquel un centre d'informatique serait chargé de l'ordinateur principal pour le compte du Département. À court terme, le Département se procurera une série de micro-ordinateurs pour compléter le mini-ordinateur déjà en place mais dont la capacité a été atteinte. Les micro-ordinateurs seront utilisés comme machines de traitement de textes ainsi que pour l'analyse des données financières déposées par les institutions surveillées. Ces unités pourront également servir de terminaux pour l'ordinateur principal, lorsque ce dernier sera acheté. L'ordinateur principal sera utilisé par les directions de l'Actuariat et des Opérations pour les applications à l'égard desquelles les plus petites unités ne sont pas aussi efficaces.

7. Le Département a également demandé au Conseil du Trésor des ressources additionnelles pour retenir les services d'un expert-conseil afin d'élaborer les stipulations du contrat de service mentionné ci-haut. Il est important que le travail d'élaboration de ces stipulations commence dans les meilleurs délais étant donné que le contrat provisoire actuel de gestion des installations prend fin le 31 mars 1988.

8. À titre d'exemples d'endroits où l'informatique pourrait être utilisée à meilleur escient, le vérificateur général a mentionné la division des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement ainsi que la division des services spéciaux.

9. La division des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement a effectué à la main ses analyses des états financiers. Toutefois, ainsi que le souligne le vérificateur général au paragraphe 12.16, les analyses ont été effectuées en temps opportun et des mesures appropriées ont été prises par la suite. Le Département est d'accord que la division de fiducie, de prêt et d'investissement doit utiliser un système informatisé pour l'analyse des états financiers au moins dans la même mesure que le font actuellement les divisions d'assurance-vie et d'assurance de biens et de risques divers. Le directeur de la division veille au développement d'une étude interne dans le but de déterminer la façon d'appliquer les techniques informatisées de l'analyse des données financières actuellement utilisées par les autres divisions.

10. En outre, des discussions ont été entamées entre la division des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement, Statistique Canada et la Banque du Canada concernant la possibilité pour les trois organismes d'utiliser les mêmes imprimés d'ordinateur pour les formulaires des états financiers provisoires. Si une entente peut intervenir, le fardeau des institutions financières ayant trait à la divulgation de l'information sera réduit et la capacité de la division des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement à utiliser la nouvelle

## [Text]

technology for the analysis of interim statements will be significantly increased.

11. With respect to the Special Services Division, the Auditor General has suggested that computer technology should be used in the work relating to the control of securities placed under the control of the Minister by non-resident insurance companies. Under the provisions of the federal insurance legislation, all non-resident insurance companies must maintain assets of a specified kind under the control of the Minister in an amount sufficient to cover their Canadian liabilities. The objective is to protect the interests of Canadian policyholders should a non-resident company suddenly decide to withdraw from the Canadian market.

12. The department's control over these securities involves the reviewing of proposed transactions affecting them, granting approval of acceptable transactions and maintaining the resulting records up to date. These functions include verification that the securities on deposit are eligible under the applicable legislation and that the amounts on deposit by each company are sufficient at all times to cover the liabilities as estimated by the division each month. Contrary to suggestions in some of the news media, it is the records relating to the securities and not the securities themselves that are kept in the file system pictured in the Auditor General's report. The securities are kept in the custody of the Receiver General or trust companies approved by the Minister. It is the record-keeping function, done manually by the Special Services Division, which the Auditor General suggests may benefit from computerization.

13. It is interesting to note that the Auditor General, in his management report to the department, indicated that the overall control in this area is particularly tight. This work, which involved the processing of 25,000 investment transactions and calculations of over 2,000 deposit positions during 1985, was accomplished at a total salary cost of approximately \$200,000.

14. The department has, from time to time, examined the possibility of computerizing the functions of the unit in question. In fact, the Planning and Research Unit is now in the process of finalizing a study of the "modus operandi" of the Deposit Unit of the Special Services Division. The Planning and Research Unit's mandate also includes the need to address the appropriateness of computerizing the existing or possibly revised functions of the Deposit Unit. The report is about to be submitted to the head of the Operations Branch and decisions on the recommendations in the report are targeted to be made by June 30, 1987.

15. With respect to the organizational structure of the field-examination staff, the Auditor General has expressed concern that in the Toronto office all examiners in each of the divisions report to the chief examiner of that division, the result being an excessive span of control. The department's internal auditors have also expressed concern that the current organizational structure does not ensure consistency of approach to field-examination work between regional offices to the extent desirable.

## [Translation]

technologie pour l'analyse des états financiers provisoires sera grandement améliorée.

11. Pour ce qui est de la division des services spéciaux, le vérificateur général a suggéré que le travail se rattachant aux titres placés sous le contrôle du ministre par des compagnies d'assurance non résidentes devrait être informatisé. Selon les dispositions de la législation fédérale sur les ressources, toutes les compagnies d'assurance non résidentes sont tenues de maintenir des actifs d'un type spécifié sous le contrôle du ministre, et d'un montant suffisant pour couvrir leurs engagements au Canada. L'objectif est de protéger les intérêts des porteurs de polices canadiens si une compagnie non résidente décidait soudainement de se retirer du marché canadien.

12. Le contrôle exercé par le Département sur ces titres consiste de l'examen des transactions pouvant avoir un effet sur ces titres; l'autorisation des transactions acceptables; et la tenue à jour des registres afférents. Ces fonctions comprennent la vérification de l'admissibilité des titres en dépôt en vertu de la loi applicable et de la suffisance, en tout temps, des montants en dépôt de chaque compagnie pour couvrir leurs engagements comme l'estime la division chaque mois. Contrairement à ce qui a été suggéré par certains médias, ce sont les registres afférents aux titres et non les titres eux-mêmes qui sont maintenus dans le système de fiches figurant dans le rapport du vérificateur général. Les titres sont confiés à la garde du receveur général ou sont tenus en fiducie auprès d'un fiduciaire autorisé par le ministre. Le vérificateur général suggère que l'on informatise la fonction du maintien des fiches qui est faite à la main par la division des services spéciaux.

13. Il est intéressant de remarquer que dans son rapport à la gestion du Département, le vérificateur général a souligné que le contrôle global dans ce secteur était particulièrement serré. Ce travail, qui concernait le traitement de 25,000 transactions de placements et du calcul de plus de 2,000 situations de dépôts au cours de 1985, a été exécuté moyennant un coût salarial d'environ 200,000\$.

14. Le Département a examiné, à l'occasion, la possibilité d'informatiser les fonctions de l'unité en question. De fait, l'unité de la planification et de la recherche est en voie de terminer une étude du *modus operandi* de l'unité des dépôts de la division des services spéciaux. L'unité de la planification et de la recherche a également été chargée de déterminer l'à-propos de l'informatisation des fonctions actuelles de l'unité des dépôts ou de celles qui pourraient être révisées. Le rapport sera soumis sous peu au chef de la direction des opérations et des décisions seront prises au sujet des recommandations qu'il contient, au plus tard le 30 juin 1987.

15. En ce qui concerne la structure organisationnelle du service des inspections, le vérificateur général s'est dit préoccupé du fait que, au bureau de Toronto, tous les inspecteurs relèvent des inspecteurs en chef de chaque division, ce qui résulte en un éventail de surveillance excessif. Les vérificateurs internes du Département sont aussi inquiets du fait que la structure actuelle n'assure pas l'uniformité des méthodes du travail d'inspection entre les divers bureaux régionaux et ce, dans une mesure souhaitable.



## [Texte]

16. In response to these concerns, the department's proposal is to establish in the Toronto office three new positions with the title of assistant director, examination, one in each of the Life Insurance Companies, Property and Casualty Insurance Companies and Trust, Loan and Investment Companies Divisions. Each division in the Toronto office will have two chief examiners who will report to the assistant director, examination, responsible for that division. As a result, the span of control will be reduced. In addition, chief examiners in regional offices other than Toronto will report to the new assistant directors for "functional" purposes; for example, to the assistant director responsible for life company examinations in connection with such examinations carried out by that regional office. The objective is to ensure consistency of approach.

17. The proposed new organizational structure has been discussed with Treasury Board to ensure that it was not unacceptable. Job descriptions are in the process of being prepared. Treasury Board has been asked to approve the increase in person-years necessary to effect the reorganization. Management is committed to its implementation.

## SUPERVISION OF PENSION PLANS

## Assessing Financial Solvency

1. In chapter 1 of his report, the Auditor General suggested that the government needs to exercise greater vigilance in the supervision of pension plans. In particular, the main concern seems to be that the pattern of supervision does not involve regular on-site examinations similar to those conducted for financial institutions and relies too heavily on representations from management. However, the formal recommendation made by the Auditor General in paragraph 12.57 calls for the department to undertake a thorough review of its present supervisory practices.

2. We agree with the Auditor General's recommendation contained in paragraph 12.57 and are planning to have an independent evaluation carried out with as little delay as possible. Advice from the Office of the Comptroller General in this regard has already been obtained. There will be some changes in our supervisory procedures arising out of the new Pension Benefits Standards Act, 1985, which comes into effect on January 1, 1987. However, we do not think that we should make any other major changes in our supervisory practices with respect to pension plans until the independent evaluation of current practices has been completed.

3. When the Pension Benefits Standards Act was originally enacted, the policy decision was made that, for the purposes of monitoring solvency, reliance would be placed primarily on statutory requirements for triennial valuation reports by qualified actuaries. This requirement was later supplemented by a requirement for triennial audits of assets by qualified auditors. The department does not have the staff to carry out regular on-site inspections of all registered pension plans. The intention was to carry out such inspections infrequently but of course whenever there was an indication of problems.

## [Traduction]

16. Pour apaiser ces préoccupations, le Département se propose d'établir au bureau de Toronto trois nouveaux postes de directeurs adjoints de l'inspection, soit un poste pour chacune des divisions de l'assurance-vie, de l'assurance de biens et de risques divers et des compagnies de fiducie, de prêt et d'investissement. Chaque division au bureau de Toronto aura deux inspecteurs en chef qui relèveront du directeur adjoint des inspections qui, lui-même, est chargé de cette division. En conséquence, l'éventail de surveillance sera réduit. En outre, les inspecteurs en chef des autres bureaux régionaux relèveront des nouveaux directeurs adjoints pour fins «fonctionnelles», par exemple, du directeur adjoint responsable des examens des compagnies d'assurance-vie, pour tout examen de ce type effectué par le bureau régional. Il s'agit donc d'assurer l'uniformité des méthodes.

17. Ce projet de restructuration a été discuté avec le Conseil du Trésor afin de s'assurer qu'il était acceptable. Les descriptions de postes sont en voie d'être préparées. Nous avons demandé au Conseil du Trésor d'augmenter les années-personnes nécessaires à cette réorganisation. Les cadres supérieurs se sont engagés à la mise en oeuvre de ce projet.

## SURVEILLANCE DES RÉGIMES DE PENSION

## Évaluation de la solvabilité financière

1. Au chapitre 1 de son rapport, le vérificateur général suggère qu'il est nécessaire pour le gouvernement d'exercer une plus grande vigilance dans la surveillance des régimes de pension. Il semble que sa principale préoccupation soit le fait que la méthode de surveillance ne comprenne pas d'inspections sur place, semblables à celles effectuées dans le cas des institutions financières, et qu'elle se fie trop massivement sur les données transmises par la direction. Toutefois, selon la recommandation formelle du paragraphe 12.57, le vérificateur général demande au Département d'entreprendre une révision approfondie de ses pratiques actuelles de surveillance.

2. Nous sommes d'accord avec la recommandation du vérificateur général au paragraphe 12.57 et prenons des mesures pour qu'une évaluation indépendante soit effectuée dans les meilleurs délais possibles. Nous avons déjà reçu des avis du Bureau du contrôleur général à cet égard. La mise en oeuvre le 1<sup>er</sup> janvier 1987 de la nouvelle Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension entraînera des modifications aux procédés de surveillance. Toutefois, nous ne croyons pas qu'il soit sage d'apporter d'autres modifications importantes à nos pratiques de surveillance des régimes de pension avant que l'évaluation indépendante des pratiques actuelles ne soit terminée.

3. Lorsque la Loi sur les normes des prestations de pension a été pour la première fois promulguée, une décision de principe avait été prise selon laquelle, aux fins de la surveillance de solvabilité, on se fierait tout d'abord aux exigences statutaires relatives aux rapports d'évaluation triennale des actuaires qualifiés. Cette exigence a été plus tard complétée par des vérifications triennales de l'actif par des vérificateurs agréés. L'effectif du Département ne nous permet pas d'effectuer des vérifications sur place de tous les régimes de pension enregistrés. L'intention du Département consistait à effectuer de

## [Text]

4. The actuarial and audit reports are normally paid for directly or indirectly by the management of the plan. However, we have relied on the standards established by the Canadian Institute of Actuaries (CIA) and, in fact, the department has played a significant role in the development of the CIA standards with respect to the valuation of pension plans.

5. Actuaries are required among other things to satisfy themselves of the accuracy of all basic data, including those relating to assets, and must ensure that the valuation of liabilities is consistent with the valuation of assets. The actuarial reports are long and detailed and actuaries in the department make a careful review of these technical reports and do not hesitate to challenge the certifying actuary when necessary.

6. Pension plans differ from financial institutions and we believe that there are reasons why methods for their supervision may differ. For example, financial institutions solicit funds from the public at large. A pension plan deals only with the employees of a particular employer or a group of employers. Pension plans have no problems with massive withdrawals of funds that can occur when there is a "run" on a financial institution, and they do not have short-term cashflow problems. Employees must terminate employment to withdraw funds and even then they may do so only if their employment was of a sufficiently short term. Contributions of long-term employees who terminate employment are locked in to ensure that they receive a retirement benefit at normal retirement age.

7. Moreover, 95% of the members of federally supervised plans are in "defined benefit" plans that promise a specified level of benefits. In the case of such a plan, the employer is required to make up any unfunded actuarial liabilities (excess of liabilities over assets) by means of amortization payments over a limited period of years. Such unfunded liabilities may arise from a number of sources such as retroactive benefit increases, experience losses, and changes in actuarial assumptions and values of assets. In other words, there is commonly a second line of defence for solvency that does not exist in a financial institution. In circumstances where a defined benefit plan is terminated because the employer fails, the assets available are usually sufficient to provide for benefits accrued to the date of termination because funding has been based on conservative interest rate assumptions and, in the case of final average plans, salaries projected into the future.

8. The record of supervision has been good. Except in the case of one plan for three shareholders which was deregistered, there has been no loss of any benefits in respect of service protected by the Pension Benefits Standards Act (from October 1, 1967) and little if any loss in respect of earlier

## [Translation]

telles inspections à des intervalles peu fréquents mais, naturellement, à chaque fois qu'un problème semblerait se poser.

4. Les coûts des rapports actuariels et des vérifications sont habituellement défrayés directement ou indirectement par les gestionnaires du régime. Toutefois, nous avons tenu compte des normes établies par l'Institut canadien des actuaires et, de fait, le Département a joué un rôle important dans l'élaboration de ces normes en ce qui concerne l'évaluation des régimes de pension.

5. Les actuaires doivent, entre autres, être convaincus de l'exactitude des données de base, y compris celles qui se rattachent à l'actif, et ils doivent s'assurer que l'évaluation du passif est conforme à l'évaluation de l'actif. Les rapports actuariels sont longs et détaillés et les actuaires du Département les examinent soigneusement et n'hésitent pas à questionner au besoin l'actuaire responsable de l'évaluation.

6. Les régimes de pension sont différents des institutions financières et nous estimons que les méthodes de surveillance peuvent différer pour plusieurs raisons. Par exemple, les institutions financières sollicitent des fonds du public en général. Un régime de pension ne traite qu'avec les employés d'un employeur particulier ou d'un groupe d'employeurs. Les régimes de pension n'ont aucun problème en ce qui concerne les retraits massifs de fonds qui peuvent survenir lorsque les déposants «prennent d'assaut» une institution financière et ils ne connaissent pas les problèmes de liquidités à court terme. Les employés doivent terminer leur emploi avant de retirer leurs fonds et même alors, ils peuvent le faire seulement si leur emploi était d'une durée suffisamment brève. Les cotisations des employés dont l'emploi est d'une longue durée, qui cessent leur emploi, sont immobilisés afin de s'assurer qu'ils reçoivent une prestation de retraite à l'âge admissible.

7. De plus, 95 p. 100 des membres des régimes assujettis à la surveillance fédérale sont des participants à des régimes à «prestations déterminées» prévoyant un niveau spécifié de prestations. Dans le cas de ces régimes, l'employeur doit pourvoir tout le passif actuariel non capitalisé (l'excédent du passif sur l'actif) au moyen de cotisations d'équilibre, au cours d'une période limitée d'années. Un tel passif non capitalisé peut découler d'un certain nombre de sources telles que des augmentations rétroactives des prestations, des déficits actuariels et des changements des hypothèses actuarielles et de la valeur de l'actif. En d'autres termes, il existe une deuxième ligne de défense de la solvabilité, ce qui n'est pas le cas pour les institutions financières. Dans les cas où un régime à prestations déterminées est cessé en raison de la faillite de l'employeur, l'actif disponible est habituellement suffisant pour prévoir aux prestations accumulées jusqu'à la date de la cessation du régime étant donné que la capitalisation était basée sur des hypothèses prudentes relatives aux taux d'intérêt et dans les cas des régimes de fin de carrière, des projections salariales éventuelles.

8. Notre expérience dans le domaine de la surveillance des régimes a été valable. À l'exception d'un cas d'un régime de trois actionnaires qui a perdu son enregistrement, aucune perte de prestations n'a été subie à l'égard du service protégé par la Loi sur les normes des prestations de pension à compter du 1<sup>er</sup>

**[Texte]**

service. In fact, the current situation seems to be that many pension plans are too well funded and employers are requesting refunds of surplus.

9. The Pension Benefits Standards Act, 1985 which comes into effect on January 1, 1987 and the related regulations contain a number of measures that should help respond to the Auditor General's concerns. For example, there will be a requirement for administrators to report contributions overdue by 60 days or more. There will also be a requirement for an audited financial statement of the pension fund annually as opposed to an audit of pension plan assets on a triennial basis.

10. Notwithstanding the foregoing, as noted earlier the department agrees with the Auditor General's recommendation that a complete evaluation should be made of the manner in which pension plans are supervised, with particular emphasis being placed on the need for on-site inspections.

11. This study will have to involve a detailed cost/benefit analysis because the ultimate cost of any increased supervision will be borne by the pension plans themselves in the form of fees charged annually for registration under the act as a cost-recovery measure. Since the establishment of pension plans is voluntary, substantial increases in the cost of supervision of pension plans, when added to all the new requirements of the Pension Benefits Standards Act, 1985, could easily discourage their establishment or even continuance. The objective will be to develop a level of supervision that is sufficient to protect the interests of pension plan members but not so severe or expensive as to discourage the continuance or establishment of pension plans.

12. Terms of reference for the study of supervisory procedures are currently being drafted in consultation with the Office of the Comptroller General. The study is to be contracted out, has May 1987 as its completion target, and will be a complete independent evaluation of the program of supervision. The funds necessary have been requested from Treasury Board.

13. Approximately 90% of pension plans and pension plan members in Canada are subject to provincial jurisdiction. As the Auditor General mentions, supervision at the federal level is generally considered by the pension industry to be the most stringent. The results of the special study will be shared with the various provincial supervisory authorities and efforts will be made through the Canadian Association of Pension Supervisory Authorities to have as much consistency in all supervisory practices as possible.

**Withdrawal of Surplus**

1. As noted by the Auditor General, there has been a growing trend for employees to request withdrawals of surplus from pension funds.

**[Traduction]**

octobre 1967 et peu, sinon aucune perte, en ce qui concerne le service antérieur. De fait, la situation actuelle semble indiquer que les régimes de pension sont trop bien capitalisés et les employeurs demandent des remboursements de l'excédent.

9. La Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987 ainsi que le Règlement d'application renferment un certain nombre de mesures qui devront permettre d'apaiser les préoccupations du vérificateur général. Par exemple, les administrateurs des régimes seront tenus de faire rapport des cotisations en souffrance pour une période de 60 jours ou plus. Une vérification annuelle des états financiers des régimes de pension sera exigée par opposition à une vérification de l'actif des régimes de pension à tous les trois ans.

10. Nonobstant ce qui précède, ainsi que mentionné auparavant, le Département partage l'opinion du vérificateur général voulant qu'une évaluation complète soit effectuée quant à la façon dont les régimes de pension sont surveillés et, en particulier, quant au besoin des inspections sur place.

11. Cette étude doit comprendre une analyse détaillée des coûts et avantages d'une plus grande surveillance étant donné que la plus grande partie du coût global de la surveillance accrue sera supportée par les régimes de pension eux-mêmes sous la forme de droits imputés annuellement pour l'agrément en vertu de la loi. Puisque l'établissement des régimes de pension est volontaire, des augmentations substantielles du coût de leur surveillance lorsqu'il est ajouté à toutes les nouvelles exigences de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension pourrait facilement décourager leur établissement ou même leur maintien en vigueur. L'objectif consistera à élaborer un niveau de surveillance qui sera suffisant pour protéger les participants mais qui ne soit pas assez sévère ou coûteux pour décourager le maintien et l'établissement des régimes.

12. Les stipulations de l'étude des procédés de surveillance sont en voie d'être rédigées, en consultation avec le Bureau du contrôleur général. L'étude sera effectuée par une firme extérieure, sa date d'échéance sera le mois de mai 1987 et elle constituera une évaluation indépendante complète du programme de surveillance. Des fonds nécessaires à cette fin ont été demandés au Conseil du Trésor.

13. Environ 90 p. 100 des régimes de pension et de leurs participants au Canada sont assujettis à la compétence des provinces. Ainsi que le mentionne le vérificateur général, le secteur des pensions reconnaît généralement que les lignes directrices concernant le contrôle de l'observation des exigences législatives sont beaucoup plus rigoureuses au palier fédéral. Nous partageons les résultats de l'étude spéciale avec les diverses autorités provinciales de surveillance et des efforts seront déployés par l'entremise de l'Association canadienne des organismes de contrôle des régimes de retraite pour que les pratiques de surveillance soient aussi uniformes que possible.

**Retrait de l'excédent**

1. Ainsi que le constate le vérificateur général, les employeurs ont de plus en plus tendance à demander des retraits de l'excédent des fonds de pension.



*[Text]*

2. It has been the past practice of the Department of Insurance, on receiving a request for a refund of surplus from the funds of a pension plan for the actuaries in the Pension Benefits Division, to request an up to date actuarial valuation report and to ensure that both assets and liabilities are valued on a basis that is satisfactory to the department and meets the standards of the Canadian Institute of Actuaries. Such a valuation report must be prepared on a going-concern basis. In addition, plan documents were examined to ensure that there was no outright prohibition on refunds of surplus.

3. Once these criteria were satisfied, the Superintendent of Insurance normally approved the refund of any surplus in excess of the expected required employer's contribution during the next two years. The amount retained is intended to act as a reserve in the case of adverse experience.

4. However, refunds of surplus from pension plans have become an increasingly controversial subject in all jurisdictions. This has been the result, primarily, of three court cases relating to plans subject to the jurisdiction of Ontario. Although the circumstances vary in each case, the courts have ruled that, under certain circumstances, employers do not have an unqualified right to pension fund surpluses. The courts have also suggested that regulatory bodies have a fiduciary responsibility to members of the pension plans, even though they hold no money belonging to the plan. Coupled with these court cases is the viewpoint advanced by unions and other employee groups that pensions represent deferred compensation and, consequently, any surplus in pension funds belongs to plan members.

5. The question of surplus refunds is still before the courts and is not likely to disappear in the near future. Economic trends that have given rise in the past few years to the emergence of surplus funds, namely, higher rates of return on assets and lower salary increases than had been assumed, are expected to prevail for at least a few years yet. A moderating effect on surplus build-up may result from revisions to the pension legislation, which become effective January 1, 1987, but the quantitative effect of these changes is difficult to gauge at this time. Although these reforms are not retroactive, many plan sponsors may wish to implement them in respect of benefits for past service as well as future service. This would absorb some of the surplus in the pension funds.

6. In February of 1986, the Minister of Finance indicated his intention to initiate discussions with his provincial counterparts on a uniform approach to refunds of surplus in all jurisdictions. So far, two meetings have taken place. In addition, regulatory officials have discussed a common approach for dealing with this subject during the course of drafting new legislation.

*[Translation]*

2. Lors de la réception d'une demande en vue d'un remboursement de l'excédent des fonds d'un régime de pension, il était d'usage pour les actuaires de la division des prestations de pension du Département des assurances de demander un rapport à jour de l'évaluation actuarielle et de s'assurer que tant l'actif que le passif sont évalués sur une base qui est satisfaisante pour le Département et qui rencontre les normes de l'Institut canadien des actuaires. Un tel rapport d'évaluation doit être sur une base courante. En outre, les documents du régime étaient examinés afin de s'assurer qu'il n'existait aucune interdiction absolue au remboursement de l'excédent.

3. Lorsque ces critères étaient satisfaits, le surintendant des assurances approuvait habituellement le remboursement de tout excédent qui était en sus de la cotisation prévue exigée de l'employeur pendant les deux années suivantes. Le montant retenu devait servir de réserve dans le cas d'une statistique défavorable.

4. Toutefois, les remboursements de l'excédent des régimes de pension sont devenus un sujet de plus en plus controversés dans toutes les juridictions. Cela est attribuable, en premier lieu, à la publicité récente accordée à trois cas de poursuite en justice relativement à des régimes relevant de la compétence de l'Ontario. Quoique la situation diffère dans chaque cas, les tribunaux ont décidé que, dans certaines circonstances, les employeurs n'ont pas un droit sans réserve aux excédents des régimes de pension. Les tribunaux ont aussi laissé entendre que les autorités de réglementation ont une responsabilité fiduciaire envers les participants aux régimes de pension, même si elles ne détiennent aucune somme d'argent appartenant au régime. Associé à ces cas de poursuite en justice se trouve le point de vue avancé par les syndicats et d'autres groupes d'employés selon lequel les pensions représentent une compensation différée et, en conséquence, tout excédent des fonds de pension appartient aux participants aux régimes.

5. Il est peu probable que la question des remboursements de l'excédent s'éteigne dans le proche avenir. Les tendances économiques qui ont donné lieu au cours des dernières années à l'émergence de fonds excédentaires, notamment les taux de rendement élevés servis sur les actifs et les hausses de salaires plus faibles qui avaient été assumées, devraient prévaloir pour encore au moins quelques années. Un effet modérateur sur la constitution des excédents pourrait provenir des révisions apportées à la législation sur les pensions, laquelle entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987, mais l'effet quantitatif attribuable à ces changements est difficile à prévoir à ce moment-ci. Même si ces réformes ne sont pas rétroactives, bon nombre de promoteurs de régimes pourraient désirer les mettre en oeuvre dans le cas des prestations au titre de services antérieurs, ainsi qu'au titre de services futurs. Cela absorberait une certaine partie de l'excédent des régimes de pension.

6. En février 1986, l'honorable Michael Wilson a indiqué son intention d'entamer des discussions avec ses homologues provinciaux au sujet d'une approche uniforme aux remboursements des excédents dans toutes les juridictions. À ce jour, deux réunions ont eu lieu. En outre, les autorités de réglementation se sont entretenues, au cours de la rédaction de la nouvelle législation, d'une approche commune pour traiter ce sujet.



## [Texte]

7. Although a consensus has not yet been reached, the federal government is imposing additional conditions that must be met before consideration will be given for a request for a refund of surplus. First, the plan administrator must notify the plan members and other beneficiaries of the intention to withdraw a portion of the surplus and that they have a period, which may not be less than 30 days, in which to bring to the attention of the Superintendent of Insurance any concerns they may have regarding the request. Second, the terms of the plan and any document which creates or supports the plan must authorize the refund, and if any amendment is made to accomplish this, the Department of Insurance must be satisfied that such an amendment can be validly made.

## Pension Reform

1. Plans for coping with the requirements of the new Pension Benefits Standards Act, 1985 have been developed. A request for three permanent person-years and two term positions to deal with the additional work arising from the new Pension Benefits Standards Act has been made to Treasury Board.

2. Manuals and guidelines are in the process of being reviewed and updated. Unfortunately, because of pressures of work and staff shortages resulting from unexpected departures, this project is not scheduled to be completed until June 30, 1987.

## ACTUARIAL SERVICES

1. Over the last twenty years there has been a gradual deterioration in the timeliness of actuarial reports. Difficulties with data collection and continuous changes in personnel and EDP systems played a part; so did the constant demand for special calculations over the last ten years, mainly related to recurring proposals for pension reform of various sorts.

2. As pointed out by the Auditor General, when faced with conflicting priorities, the deadlines for regular reports have tended to be extended in preference to sacrificing thoroughness or finding other expediences. The extension of deadlines, as undesirable and embarrassing as it is, was relatively easy to rationalize for a number of reasons. There were no stringent statutory reporting deadlines and findings of the reports tended to be undramatic with rare indications for significant changes in required contribution rates from one report to the next. Moreover, the required amortization payments (with respect to any unfunded actuarial liabilities), which would be delayed by delays in reporting, do not affect the cash requirements of the government and therefore have no tax impact or other economic implications.

3. The Chief Actuary hopes to be able to meet the new eighteen-month reporting deadlines, although there could be some minor delays resulting from the accumulated backlog as well as the new high-priority demands for actuarial services

## [Traduction]

7. Même si un consensus n'a pas encore été atteint, le gouvernement fédéral est en voie d'imposer des conditions supplémentaires qui devront être respectées avant de prendre en considération l'approbation d'un remboursement de l'excédent. En premier lieu, l'administrateur du régime devra notifier les participants au régime et les autres bénéficiaires, au moins trente jours avant la présentation de la demande au surintendant des assurances, de l'intention de retirer une partie de l'excédent. Cela permettra aux participants au régime d'exprimer leurs points de vue au sujet de la demande. En deuxième lieu, les dispositions du texte du régime et tout document qui constitue ou justifie le régime devra autoriser le remboursement et si une modification est apportée pour concrétiser cette situation, le Département des assurances devra être convaincu qu'une telle modification peut être valablement apportée.

## La réforme des pensions

1. Des plans pour tenir compte des exigences de la Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension ont été élaborés. Une demande a été présentée au Conseil du Trésor en vue d'ajouter trois années-personnes permanentes et deux postes d'une durée déterminée pour exécuter le travail supplémentaire découlant de la nouvelle Loi sur les normes de prestation de pension.

2. Les manuels et les lignes directrices sont en voie d'être révisés et mis à jour. Malheureusement, étant donné les pressions de travail et le manque de personnel en raison de départs imprévus, ce projet ne sera pas terminé avant le 30 juin 1987.

## SERVICES ACTUARIELS

1. Au cours des 20 dernières années, le calendrier des rapports actuariels s'est progressivement détérioré. Cela est dû en partie aux difficultés à percevoir les données et aux changements continus du personnel et des systèmes informatiques, de même que la demande constante de calculs spéciaux au cours des 10 dernières années, surtout en ce qui concerne les diverses propositions répétitives en vue de la réforme des pensions.

2. Comme le signale le vérificateur général, aux prises avec ces priorités conflictuelles, les échéances des rapports réguliers ont eu tendance à être prorogées pour ne pas sacrifier l'exactitude du travail ou encore pour trouver d'autres moyens d'exécuter les tâches rapidement. La prorogation des échéanciers, aussi peu souhaitable et gênante qu'elle était, pouvait être expliquée pour de nombreuses raisons. La législation ne renferme aucune exigence rigoureuse en ce qui concerne la date du dépôt des rapports, leurs conclusions tendaient à ne pas être dramatiques et ne contenaient que de rares indications de modifications importantes des taux de cotisations exigés, d'un rapport à l'autre. De plus, les paiements d'amortissement requis (à l'égard de tout passif actuariel non capitalisé) qui seraient retardés par des délais des rapports ne nuisaient pas aux besoins de liquidités du gouvernement et, par conséquent, n'auraient donc aucune incidence finale ou autre répercussion économique.

3. L'actuaire en chef espère être en mesure de rencontrer les nouvelles échéances de dix-huit mois pour le dépôt des rapports, même si des délais pourraient survenir en raison de la charge de travail accumulée ainsi que de nouvelles demandes

*[Text]*

and, of course, the progress of work is contingent on the timely availability of accurate basic data. To the latter end, memoranda of agreement are in the process of being negotiated with the Departments of Supply and Services and National Defence, as well as with the Royal Canadian Mounted Police and should be in effect some time before the end of the current fiscal year.

4. To meet new legislative reporting requirements, one additional person-year is being requested for the time being. Consideration will be given to contracting out special priority assignments, recognizing that more often than not such assignments are too small for this course to be a practical solution.

**REPORTING TO PARLIAMENT****Annual Reports**

1. In paragraph 12.86, the Auditor General recommended that the department should assess how useful the present annual reports are to Members of Parliament and other users.

2. The department has developed a very comprehensive draft questionnaire that will be sent to Members of Parliament and other users of the department's reports on financial institutions. The draft questionnaire is currently being reviewed at the director level and should be in final form by the middle of January 1987. The questionnaire will try to elicit views on the usefulness of the present content and format of the reports and will seek suggestions as to how the reports can be improved. Once the results of the replies are analyzed, changes to the reports will be considered. Before major changes to the format and content are implemented, the statutes that specify the content and/or format may need to be amended. A questionnaire will also be prepared regarding the annual report on the supervision of pension plans.

**PLANNING AND EVALUATION****Planning**

1. In paragraph 12.95, the Auditor General recommended that the department should prepare and regularly update a strategic plan; integrate human resource planning with operational planning; and make better use of performance-measurement techniques.

2. The department acknowledges the need to improve its strategic planning. However, a decision is expected soon as to whether the organizations involved in the supervision of financial institutions (the Department of Insurance, the Office of the Inspector General of Banks and the Canada Deposit Insurance Corporation) are to be combined or reorganized. Consequently, the department believes that the development of a new strategic plan should be postponed until such decision is made so that the views of all concerned and new mandates, if any, can be taken into account.

3. As mentioned earlier, the department has requested additional resources for the Planning and Research Unit which will be responsible for developing the strategic plan. In

*[Translation]*

hautelement prioritaires de services actuariels; naturellement, le progrès du travail dépend de la disponibilité opportune des données de base exactes. En ce qui concerne ce dernier point, une entente est en voie d'être négociée avec les ministères des Approvisionnement et Services et de la Défense nationale ainsi qu'avec la Gendarmerie royale du Canada et devrait être en vigueur avant la fin de l'année financière en cours.

4. Afin de rencontrer les nouvelles exigences législatives de la divulgation des renseignements, une année-personne additionnelle est demandée pour l'instant. Nous étudierons la possibilité d'utiliser de l'aide de l'extérieur pour ce qui est des tâches spéciales hautement prioritaires, tout en reconnaissant que les travaux de ce genre sont très souvent pas assez volumineux pour que cette solution soit pratique.

**RAPPORTS AU PARLEMENT****Rapports annuels**

1. Au paragraphe 12.86, le vérificateur général recommande que le Département évalue l'utilité des rapports annuels actuels à l'intention des députés et d'autres utilisateurs.

2. Le Département a élaboré un projet de questionnaire très détaillé qui sera envoyé aux députés et autres utilisateurs des rapports du Département sur les institutions financières. Ce projet de questionnaire est maintenant en voie d'être examiné par les directeurs et devrait être mis au point vers la mi-janvier 1987. Le questionnaire tentera d'élucider les différents points de vue sur l'utilité du contenu et de la forme de présentation des rapports actuels et tentera d'obtenir des suggestions au sujet de la façon de les améliorer. Lorsque les résultats des réponses auront été analysés, nous étudierons les modifications possibles. Avant que des changements en profondeur puissent être apportés à leur forme et contenu, il sera peut-être nécessaire de modifier la législation régissant le contenu et la forme de présentation desdits rapports. Un questionnaire sera également élaboré concernant le rapport annuel au sujet de la surveillance des régimes de pension.

**LA PLANIFICATION ET L'ÉVALUATION****Planification**

1. Au paragraphe 12.95, le vérificateur général recommande que le Département établisse un plan de stratégie et le mette régulièrement à jour, intègre la planification des ressources humaines à la planification opérationnelle, et fasse un meilleur usage des techniques de mesure de rendement.

2. Le Département reconnaît le besoin d'améliorer ses méthodes de planification. Toutefois, une décision doit être prise bientôt concernant la fusion possible ou la réorganisation des organismes responsables de la surveillance des institutions financières, à savoir, le Département des assurances, le Bureau de l'inspecteur général des banques et la Société d'assurance-dépôts du Canada. En conséquence, le Département estime qu'il est souhaitable de reporter l'élaboration d'un plan de stratégie jusqu'à ce qu'une décision soit arrêtée de sorte que les points de vue de toutes les parties concernées et les nouveaux mandats, le cas échéant, puissent être pris en considération.

3. Tel que mentionné auparavant, le Département a demandé des ressources additionnelles pour son unité de la planification et de la recherche qui assurera la responsabilité de l'élabora-



*[Texte]*

addition, the department has recently had preliminary discussions with outside consultants specializing in developing strategic plans as a means of gathering information on the best approach to take.

4. With respect to the integration of human resource and operational planning, in making operational plans, the department reviews human resource implications, including the number and type of personnel required to carry out the planned functions. Formal human resource plans do exist in the department as do operational plans. While in practice the two are of necessity considered together, they have not been formally integrated. Before formal integration takes place, the two processes themselves will be reviewed. The objective is to document a process for an integrated approach to planning by July 31, 1987 and to follow the new integrated process in the planning activity that will take place in March 1988.

5. Based on past experience gained in trying to develop appropriate and meaningful performance measures internally and consultation with the Office of the Comptroller General, we have decided that it would be desirable to seek outside assistance in connection with the development of performance measures. Our plan would be to integrate the development of performance measures with program evaluation and to develop appropriate performance measures as programs are evaluated.

*Program Evaluation*

1. In paragraph 12.102, the Auditor General recommended that the department approve and implement the evaluation plan which has already been developed.

2. After discussing the matter with the Office of the Comptroller General, the department has decided that the best approach to carrying out this function is to assign responsibility for co-ordinating program evaluation work to a person in the Planning and Research Unit with the actual evaluation work, for the most part, being contracted out. The vacant position in the Planning and Research Unit is currently being staffed and work on formalizing and implementing the evaluation plan will begin as soon as the position is staffed. As indicated, the immediate priority is an evaluation of the supervision of the pension plan program. As the department's existing budget for contract services is limited, additional funds are being requested from Treasury Board.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** Have you anything to add, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** Not at this time, thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** Mr. Hammond?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** We will then proceed with questions. Mr. Redway.

*[Traduction]*

tion du plan de stratégie. En outre, le Département a récemment tenu des discussions préliminaires avec des experts-conseils de l'extérieur qui se spécialisent dans l'élaboration de plans stratégiques, comme moyen de recueillir des renseignements sur la meilleure façon de procéder.

4. En ce qui concerne l'intégration de la planification des ressources humaines à la planification opérationnelle, le Département, en établissant ses plans opérationnels, examine l'aspect des ressources humaines, y compris le nombre et le type d'employés requis pour effectuer les fonctions projetées. Le Département dispose déjà de plans formels en matière de ressources humaines, de même que des plans opérationnels. Bien que, en pratique, les deux soient nécessairement examinés de concert, ils n'ont pas été formellement intégrés. Avant qu'ils puissent l'être formellement, les deux procédés eux-mêmes seront examinés dans le but, d'une part, de documenter un procédé d'une approche intégrée de planification, au plus tard le 31 juillet 1987 et, d'autre part, de suivre le nouveau procédé intégré pour l'activité de planification qui aura lieu en mars 1988.

5. D'après notre expérience acquise en essayant d'élaborer des mesures de rendement appropriées et significatives de façon interne, et en consultation avec le Bureau du contrôleur général, nous avons décidé qu'il serait souhaitable d'obtenir de l'aide de l'extérieur pour l'élaboration de telles mesures. Notre plan consiste à intégrer l'élaboration des mesures de rendement avec l'évaluation des programmes ainsi que des mesures de rendement appropriées au fur et à mesure de l'évaluation des programmes.

*L'évaluation des programmes*

1. Au paragraphe 12.102, le vérificateur général recommande que le Département approuve et mette en oeuvre le plan d'évaluation qui a déjà été élaboré.

2. Après avoir discuté de la question avec le Bureau du contrôleur général, le Département a décidé que la meilleure façon de procéder est d'affecter une personne de l'unité de la planification et de la recherche à la coordination du travail d'évaluation des programmes et du travail d'évaluation réelle qui, pour la plus grande partie, sera exécuté par une personne de l'extérieur. Le poste vacant de l'unité de la planification et de la recherche est en voie d'être doté et le travail consistant à rendre formel et à mettre en oeuvre le plan d'évaluation débutera dès que le poste sera comblé. Tel que mentionné, la première priorité est l'évaluation du programme de surveillance des régimes de pension. Étant donné que le budget actuel du Département au chapitre des services de marché est limité, des fonds additionnels sont demandés au Conseil du Trésor.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Avez-vous autre chose à ajouter, monsieur Dye?

**M. Dye:** Non, pas pour l'instant, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Monsieur Hammond?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Nous passerons donc aux questions. Monsieur Redway.

[Text]

**Mr. Redway:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Hammond, as I understand your situation—I would particularly like to look initially at the pension plan supervision aspect of your department's dealings because I think that is the area which concerns most Canadians, quite frankly—you have something like 750 plans under supervision. I believe you told me those plans look after pensions for some 600,000 Canadians. Even though that represents, theoretically, a small portion of Canadian pension plans, it is still a very substantial number of pensions we are talking about. A disaster for any one of those 750 plans would be an enormous disaster for the country.

Perhaps we would not be as greatly concerned about the operations if it had not been for what was happening with some of the banks recently, and also if it had not been that since 1980, as I understand it, 16 financial institutions that your department is supposed to be policing have gone down to the tune of some \$2 billion in assets. As a result of all this, your management staff, which looks after the policing both of pension plans and these other financial institutions, has been spending some 50% to 100% of its time dealing with the failures of these other companies, these other 16 financial institutions.

• 1015

It does not leave very much room for policing these pension funds. I am wondering what steps you are taking—and I hope you are taking some—to change that so there will be an emphasis on the policing of these plans and you will not be left short when suddenly you have a failure of another institution. What is happening there?

**Mr. Hammond:** We are doing a number of things. First of all, I guess I should mention the revision to the Pension Benefits Standards Act that will take effect the beginning of 1987. There are some new requirements in there that I think will help respond to the concerns of the Auditor General. For example, there is a new requirement for an annual audited statement of the pension fund. Until now we have required only a list of assets on a triennial basis, and we have required a triennial audit of that list of assets. Now we are going to have an annual independent audit of the statement of the pension fund.

There are some new requirements in the legislation imposing on the administrator of the pension fund a trustee responsibility. Any moneys he receives with respect to the pension plan are to be held in trust. There is an obligation on the administrator of the plan now, under the new legislation, to let us know if the contributions are not remitted to the plan when they are due. So there are some provisions in the legislation relating to some of these concerns.

I guess the other thing we plan to do . . . if you have read my opening statement, you will note when the legislation was brought into force, the original legislation, back in 1967, it was never contemplated that we would do a lot of on-site inspections as we would do for financial institutions. There were a

[Translation]

**M. Redway:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur Hammond, si je comprends bien votre situation—et j'aimerais tout d'abord examiner la fonction de surveillance des régimes de pension de votre Département, parce qu'il s'agit là, je crois, d'un élément qui, franchement, préoccupe la plupart des Canadiens—vous surveillez quelque 750 régimes. Et vous m'avez dit, je pense, que ceux-ci s'appliquent à environ 600,000 Canadiens. Bien que cela représente, sur le plan théorique, une faible proportion de tous les régimes de pension existant au Canada, il s'agit quand même d'un nombre assez appréciable. Si l'un de ces 750 régimes venait à échouer, cela représenterait un désastre énorme pour le Canada.

Cela ne nous inquiéterait peut-être pas excessivement si ce n'était des difficultés qu'ont connues récemment certaines banques et si ce n'était en outre du fait que, depuis 1980, si je comprends bien, 16 des institutions financières que votre département est censé surveiller ont fait faillite, ce qui a représenté la perte de quelque 2 milliards de dollars d'actif. À cause de cela, votre personnel d'encadrement, qui s'occupe de surveiller tant les régimes de pension que les institutions financières, a consacré entre 50 et 100 p. 100 de son temps à s'occuper des faillites de ces autres sociétés, c'est-à-dire de ces 16 institutions financières.

Cela ne leur a donc pas laissé tellement de temps pour s'occuper des régimes de pension. J'aimerais savoir quelles mesures vous prenez—car j'espère que vous en prenez—afin de changer cela de manière à mettre l'accent sur la surveillance de régimes de pension et à ne pas être pris au dépourvu dans l'éventualité de la faillite d'une autre institution. Que faites-vous à ce sujet?

**M. Hammond:** Nous prenons une foule de mesures. Premièrement, je me dois de mentionner la refonte de la Loi sur les normes des prestations de pension, qui entrera en vigueur au début de 1987. Cette refonte prévoit l'ajout d'exigences nouvelles qui, je crois, permettront de répondre aux préoccupations exprimées par le Vérificateur général. Par exemple, il est prévu qu'un état vérifié du régime de pension doit être présenté annuellement. À venir jusqu'à maintenant, nous n'exigions que la présentation triennale d'une liste des avoirs et une vérification triennale également de cette liste. Or nous allons maintenant avoir une vérification annuelle indépendante de l'état du régime de pension.

En vertu de certaines nouvelles exigences ajoutées à la loi, l'administrateur d'un régime de pension assumera une responsabilité de fiduciaire. Toutes les sommes qu'il reçoit pour un régime de pension devront être gardées en fiducie. À l'heure actuelle, l'administrateur d'un régime n'est nullement tenu de nous faire savoir si les contributions ne sont pas versées dans le régime au moment où elles sont dues. La loi renfermera donc des dispositions à ce sujet.

L'autre mesure que nous avons l'intention de prendre . . . et si vous avez lu mes remarques d'ouverture, vous saurez que lorsque la loi initiale a été adoptée, en 1967, il n'était pas prévu que nous ferions beaucoup d'inspections sur les lieux, comme pour les institutions financières. Il y avait plusieurs raisons à



*[Texte]*

number of reasons. I have explained them in this document, and I will not go over them now unless you want me to.

At the same time, we recognized the need in the context of new developments to look at what we are doing. As I have indicated in my opening statement, what we want to do, and what we are in the process of doing, is to have an independent study made of the methods we used for supervising pension plans. If you read chapter 12, the recommendation made to us in chapter 12 was that we should have a formal study done. We are in the process of doing this. We want to have a formal evaluation of the program to decide what the best method is for dealing with these pension plans.

We are not completely sure we need as much on-site inspection as we do for financial institutions, and we want to make sure we find the most cost-effective way of supervising pension plans, because pension plans are voluntary and the costs of supervision are paid by the pension plans. We want to try to find a balance between protecting the interests of the members of pension plans and not imposing on them too onerous a cost, which might in turn discourage the establishment of pension plans.

So we are proceeding in a hurry with this study. We have already developed terms of reference for the study. Then we went to consult with the Office of the Comptroller General, because we want this to be a complete evaluation of the program, meeting the requirements the Office of the Comptroller General has established for evaluations of the program.

We have received a lot of advice and help from that office. They thought our terms of reference were not adequate, in the sense of the experience they have had and the requirements they have developed for program evaluations. So we are in the process of refining those terms of reference. We expect to have them ready in two weeks, and we will go back to the Office of the Comptroller General to make sure they meet their requirements. We are hopeful the study will be completed by the end of May. So we are doing that study.

In addition, we have asked for additional person-years. In our submission to Treasury Board this year, we asked for six additional person-years related to the supervision of pension plans:

• 1020

three on a permanent basis and three on a term basis to get us over the period relating to the amendments in the act. As you well know, having been involved in the committee, the amendments to comply with the new legislation have to be filed and processed at the department. The temporary person-years will be used to help us deal with that project.

*[Traduction]*

cela. Je les ai exposées dans ce document, et je ne vais pas y revenir, à moins que vous ne me le demandiez.

En même temps, nous nous sommes rendu compte de la nécessité, compte tenu d'éléments nouveaux, d'examiner nos interventions. Comme je l'ai signalé dans ma déclaration d'ouverture, ce que nous voulons faire et ce que nous sommes en voie de faire c'est de réaliser une étude indépendante des méthodes que nous avons employées pour surveiller les régimes de pension. Vous verrez, en lisant le chapitre 12, qu'il nous a été recommandé de faire faire une étude officielle. C'est précisément ce que nous sommes en voie de faire. Nous voulons avoir une évaluation officielle du programme afin de déterminer la méthode idéale pour traiter des régimes de pension.

Nous ne sommes pas tout à fait convaincus d'avoir besoin d'autant d'inspections sur les lieux que pour les institutions financières, et nous voulons trouver le moyen le plus rentable de surveiller les régimes de pension, parce que la participation à ceux-ci est volontaire et que les frais de surveillance sont absorbés par les régimes mêmes. Nous voulons donc essayer de réaliser un équilibre entre la protection des intérêts des adhérents d'un régime et la nécessité de ne pas leur imposer un coût trop onéreux, qui pourrait en fait décourager l'établissement de régimes de pension.

C'est pourquoi nous voulons sans tarder entreprendre cette étude. Nous en avons déjà établi les objectifs. Nous voulons également consulter le Bureau du contrôleur général, parce que nous voulons en faire une évaluation complète du programme, répondant aux exigences que ce dernier a établies en ce qui concerne les évaluations du programme.

Nous avons reçu beaucoup de conseils et d'aide de ce bureau. À son avis, les objectifs que nous avions fixés n'étaient pas acceptables, compte tenu de l'expérience des responsables de ce bureau en la matière et des exigences qu'ils ont établies en matière d'évaluations de programmes. À l'heure actuelle, nous polissons donc ces objectifs. Nous espérons qu'ils seront prêts dans deux semaines et nous les présenterons alors à nouveau au Bureau du contrôleur général pour nous assurer qu'ils répondent à ses exigences. Nous avons bon espoir que l'étude sera achevée à la fin de mai. Donc, nous allons entreprendre cette étude.

En outre, nous avons demandé des années-personnes additionnelles. Dans notre mémoire au Conseil du Trésor de cette année, nous avons demandé six années-personnes supplémentaires pour le contrôle des régimes de pension:

trois à titre permanent et trois pour une période déterminée, ce qui nous permettra de franchir la période de mise en application des modifications apportées à la loi. Comme vous le savez, en tant que membre du Comité, les modifications qui s'imposent pour répondre à la nouvelle loi devront être déposées et examinées au Département. Les années-personnes temporaires nous permettront justement de mener ce projet à bien.

*[Text]*

I guess these are the main things. We think there is something in the legislation. We agree with the Auditor General that we do need to look completely at how we supervise pension plans. We think there are some differences from financial institutions. We think we must be cost-effective.

We would like someone to have an independent look. The Auditor General recommended that we should have an independent study; we agree with that. We think we should have that study before, for example, we gear up or ask for person-years to do a lot of on-site inspections. We do not have the staff now because it was never contemplated that we would be inspecting all 750 pension plans. We do not have the staff to do that. Before we ask for the staff, we think we had better do this complete study as was recommended in the report. Then we will proceed from there.

**Mr. Redway:** I wonder if I can ask the Auditor General this, then. In your report, Mr. Auditor General, you pointed out that there was no independent review of the value of investments in pension funds, real estate holdings, mortgage holdings, all this sort of thing. Of course, Mr. Justice Estey, in his report dealing with the banks, also pointed out a lot of things that were not being done there, particularly in the investment field and the fact that there was a heavy concentration of investments in certain areas and that there was not a balanced portfolio of investments there.

Does the study we are hearing about here make you feel comfortable? Is that what you want? Is that the sort of thing you think will correct the problems you have pointed out here?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, in answer to Mr. Redway's question, I think we are doing the right thing. It is what we recommended. We did recommend that they take a look at how the oversight process functioned over the pension funds and plans. We did not say it was in trouble, but we did say their oversight process ought to be looked at. That is exactly what they are doing, and I feel they are taking the right steps to assure Parliament and the government that they are fulfilling their responsibilities. Now, I cannot comment on how it will turn out, but at the moment I think they are going in the right direction.

**Mr. Redway:** What about the speed with which the study will be conducted? Does that cause you any concern?

**Mr. Dye:** I understand the study will be available in May. This is a big question; you do not do this type of study overnight. So I think that is realistic and certainly acceptable to my office.

**Mr. Redway:** So you are happy, then, with the progress that is being made as long as it meets the target dates that have been indicated. Is that what you are saying?

**Mr. Dye:** I am. I have to reserve judgment on what comes out at the other end, but at the moment the right steps are being taken, in my view.

*[Translation]*

Je pense qu'il s'agit là des mesures principales. Nous croyons qu'il faut intervenir sur le plan législatif. Nous convenons avec le Vérificateur général de la nécessité d'examiner à fond notre façon de surveiller les régimes de pension. À notre avis, il y a des différences entre ceux-ci et les institutions financières. Nous croyons que nos activités doivent être rentables.

Nous aimerions que quelqu'un de l'extérieur en fasse un examen indépendant. C'est ce que le Vérificateur général a recommandé, et nous sommes de son avis. Selon nous, cette étude doit précéder toute demande d'années-personnes en vue de faire une grande quantité d'inspections sur les lieux. À l'heure actuelle, nous ne disposons pas des effectifs nécessaires parce que nous n'avons jamais envisagé la possibilité d'inspecter les 750 régimes de pension. Nous n'avons pas le personnel voulu. Mais avant de demander des effectifs supplémentaires, nous croyons préférable de faire faire cette étude, ainsi qu'il était recommandé dans le rapport. Nous déciderons à partir de cela.

**M. Redway:** Permettez-moi de poser cette question au Vérificateur général. Dans votre rapport, monsieur le Vérificateur général, vous avez signalé qu'il n'y avait jamais eu d'examen indépendant de la valeur des placements effectués dans les régimes de pension, les portefeuilles immobiliers, les portefeuilles hypothécaires, et ainsi de suite. Dans son rapport au sujet des banques, M. le juge Estey a lui aussi, bien sûr, signalé que beaucoup de choses laissaient à désirer, spécialement dans le secteur de l'investissement, et qu'il y avait une forte concentration de placements dans certains domaines et que les portefeuilles n'étaient pas équilibrés.

Êtes-vous à l'aise avec l'étude proposée? Est-ce ce que vous voulez? S'agit-il d'une mesure qui, à votre avis, réglera les problèmes que vous avez signalés?

**M. Dye:** Monsieur le président, pour répondre à la question de M. Redway, je pense que ce qui se fait est bien. C'est ce que nous avons recommandé. Nous avons en effet recommandé d'examiner les modalités du contrôle des régimes de pension. Nous n'avons pas dit qu'il y avait des problèmes, mais plutôt qu'il fallait examiner la procédure de contrôle. Or c'est exactement ce que font les responsables, et je pense qu'ils prennent les mesures appropriées pour démontrer au Parlement et au gouvernement qu'ils assument leurs responsabilités. Je ne saurais dire quels résultats cela va donner, mais je pense, pour l'instant, qu'ils s'orientent dans la bonne direction.

**M. Redway:** Que pensez-vous du rythme auquel l'étude sera réalisée? Avez-vous des craintes à ce sujet?

**M. Dye:** Je crois comprendre que l'étude sera publiée en mai. Voilà la grande question: on ne fait pas une étude de ce genre en deux jours. Par conséquent, je pense que le calendrier envisagé est objectif et nous convient.

**M. Redway:** Vous êtes par conséquent satisfait des progrès réalisés, à condition que l'on respecte les échéances indiquées. Est-ce bien ce que vous avez dit?

**M. Dye:** Oui. Je ne puis me prononcer sur les résultats, mais pour l'instant, je crois que l'on prend les mesures appropriées.

## [Texte]

**Mr. Redway:** Mr. Hammond, one of the things that concerns Canadians and concerns me is the withdrawal of surplus funds from pension funds. A number of cases have received a great deal of publicity in the past little while about the withdrawal of surplus funds and the question of whether or not the ownership is vested in the employer or the employee or whatever. As I understand the Pension Benefits Standards Act, it is going to give you authority to set the rules and regulations for the withdrawal of surplus pension funds. What sorts of rules and regulations do you now contemplate setting as far as withdrawal of surplus funds is concerned?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, I think we have summarized these rules in our opening statement in the context of the decisions that were made by various courts this summer with respect to pension plans that did not fall within our jurisdiction. Nevertheless, those court decisions did have some ramifications for the way we administer the provisions of the federal legislation.

• 1025

In this context, on application for withdrawal of surplus, we are going to require that the employees or the members of the plan be notified and be given details on the request and the state of the fund at the time of the request. We would also require that they be given a clear indication, if they have any concerns about the application, that they have the right to contact the superintendent directly to express their concerns. This is the first point.

The second point is that we are going to have to be clearly satisfied that the employer has the right, under the terms of the plan, to withdraw the surplus. This is going to have to be clearly established in the terms of the pension plan. If there is any doubt about it, we will not proceed unless we, for example, get a court decision as to whether or not the employer has the right to those funds. Certainly if the right to the funds, in terms of the plan documents, is established by an amendment to the plan, we are going to want to make very sure that the amendment is a proper amendment and was made under the authority of the terms of the plan.

In addition, we are going to insist that any withdrawal of surplus leaves at least two years' normal contributions in the fund, so that there is a margin.

**Mr. Redway:** How many requests would you get for withdrawal of surplus in a given year?

**Mr. Hammond:** They have increased during the last two years. This year we have had, I would say, about a dozen requests. We announced our new requirements because, even under the existing legislation, the withdrawal of surplus is subject to terms and conditions that are subject to my approval. We have thus announced those new conditions in terms of the court decisions. Since then, we have had very few inquiries.

**Mr. Redway:** Have the requests in the past been granted automatically, the right to withdraw the funds?

## [Traduction]

**M. Redway:** Monsieur Hammond, une question qui préoccupe les Canadiens, et qui me préoccupe certes moi, c'est le retrait de fonds excédentaires des régimes de pension. L'on a beaucoup parlé, récemment, de plusieurs cas mettant en jeu le retrait de fonds excédentaires et la question de savoir si les droits sont acquis au profit de l'employeur, ou de l'employé. Si je comprends bien la Loi sur les normes des prestations de pension, vous aurez le pouvoir d'établir les règles et règlements au sujet du retrait de fonds excédentaires des régimes de pension. Quels principes et règlements envisagez-vous d'établir en ce qui concerne le retrait de fonds excédentaires?

**M. Hammond:** Monsieur le président, je pense que nous avons résumé ces règles au cours de notre déclaration d'introduction dans le contexte des décisions rendues au cours de l'été par divers tribunaux relativement aux régimes de pension qui ne relèvent pas de notre compétence. Ces décisions ont toutefois eu des répercussions sur la façon dont nous administrons les dispositions de la loi fédérale.

Dans ce contexte, en cas de demande de retrait de fonds excédentaires, nous allons exiger que les employés ou les adhérents du régime soient avisés et informés des détails de la demande et de l'état du régime au moment de celle-ci. Nous allons également exiger qu'on les informe de leur droit, en cas de doute au sujet de la requête, de transmettre leurs préoccupations directement au surintendant. Voilà donc le premier point.

Deuxièmement, nous devons être convaincus que l'employeur a le droit, en vertu de conditions du régime, de retirer les fonds excédentaires. Il faudra que ce soit clairement établi dans les conditions du régime de pension. En cas de doute, nous n'allons rien faire à moins que, par exemple, un tribunal ne décide que l'employeur a ou n'a pas droit à ces fonds. Et si le droit de retirer ces fonds, d'après les documents régissant le régime, est prévu selon une modification à celui-ci, nous voudrions nous assurer que cette modification aura été faite en bonne et due forme et en vertu des conditions du régime.

En outre, nous allons insister pour que, dans tout cas de retrait de fonds excédentaires, il reste au moins deux ans de contributions normales afin qu'il y ait une certaine marge.

**M. Redway:** Combien de requêtes de retrait de fonds excédentaires recevez-vous par année?

**M. Hammond:** Le nombre a augmenté depuis deux ans. Cette année je dirais que nous en avons reçu une douzaine. Nous avons fait connaître nos exigences nouvelles parce que, même en vertu de la loi en vigueur, le retrait de fonds excédentaires doit être conforme à des conditions que je dois approuver. Nous avons donc annoncé ces conditions nouvelles à la lumière des décisions rendues par les tribunaux. Depuis, nous n'avons guère reçu de demandes de renseignements.

**M. Redway:** Dans le passé, avez-vous accordé automatiquement les demandes de retrait de fonds?



[Text]

**Mr. Hammond:** Some of them have and some of them have been refused. Certainly we have granted to employers the right to withdraw funds in certain cases, yes.

**Mr. Redway:** How many? What sort of percentage would have been refused in the past?

**Mr. Hammond:** I would say that we granted most of the applications we received. Some of them have been rejected. I would say about 10% were rejected.

**Mr. Michael Cohen (Director, Pension Benefits Division, Department of Insurance):** This is the average.

**Mr. Hammond:** Yes, about 10% or less than 10%.

**Mr. Redway:** What would have been the grounds for rejecting in the past?

**Mr. Hammond:** We insist, for example—and I did not make this clear in the terms and conditions; I should have mentioned this—on a new actuarial report before we would grant any approval for withdrawal of surplus. We insist on an actuarial report. We look at the actuarial report. We have to be satisfied. We have our actuaries in the Department of Insurance go over the actuarial report in detail. If we have any concerns about whether or not the surplus is really there, we would refuse the request. If there is any concern about whether or not the amendment to the plan that may have resulted in request for surplus withdrawal is appropriate, we would refuse the request. These are the sorts of circumstances.

**Mr. Redway:** Have you allowed the withdrawal of the complete surplus, where it has been established that—

**Mr. Hammond:** No. We have always insisted on the two years' margin for a considerable period of time. We have always insisted on a two years' contribution margin.

**Mr. Redway:** I note that one actuary, Mr. Ezra, whom I know very well personally, as a matter of fact, has suggested that a criterion might be to say that you would allow withdrawal of any surplus above 125% of the liabilities. What do you think of this standard?

**Mr. Hammond:** It is a possible standard. With your permission, Madam Chair, I might ask Mr. Cohen, who is the person most technically competent on this issue, to comment.

• 1030

**Mr. Cohen:** Thank you, Mr. Hammond. Madam Chairman, it is very difficult to say what the correct withholding amount is. It is a fairly arbitrary amount, which we feel should be left in as a reserve against possible future adverse experience. This is a subject that has been discussed on many occasions with my provincial counterparts, and I believe Mr. Wilson also is discussing it with the provincial finance ministers. So to come up with a number that one would say is the correct number of course is very difficult.

In the new regulations we are contemplating using that 25% figure as an alternative. There may be some plans, for

[Translation]

**M. Hammond:** Dans certains cas, nous l'avons fait, dans d'autres, nous avons refusé. Dans certains cas, nous avons effectivement accordé à des employeurs le droit de retirer des fonds.

**M. Redway:** Combien? Dans quelle proportion les demandes ont-elles été refusées dans le passé?

**M. Hammond:** Je dirais que nous avons accordé la plupart des requêtes que nous avons reçues. Mais nous en avons rejeté quelques-unes, je dirais environ 10 p. 100.

**M. Michael Cohen (directeur, Division des normes de prestations de pensions, Département des Assurances):** C'est une moyenne.

**M. Hammond:** Oui, à peu près 10 p. 100 ou un peu moins.

**M. Redway:** Quel motif avez-vous pu invoquer dans le passé pour rejeter des demandes?

**M. Hammond:** Nous insistons, par exemple—et je n'ai peut-être pas bien précisé cela dans les conditions, j'aurais dû le faire—pour avoir un rapport actuariel récent avant d'approuver un retrait de fonds excédentaires. Nous insistons pour avoir un rapport d'actuaire, que nous examinons de près. Nous devons être convaincus du bien-fondé de la demande. Nous demandons également à nos propres actuaire d'étudier le rapport en détail. Si nous avons des doutes quant à l'existence de fonds excédentaires, nous refusons la demande. Si nous avons des doutes quant au bien-fondé de l'amendement qui a pu donner lieu à la demande, nous refusons celle-ci. Il y a toutes sortes de circonstances.

**M. Redway:** Avez-vous autorisé le retrait de tous les fonds excédentaires dans les cas où il est établi que...

**M. Hammond:** Non. Nous avons toujours insisté sur une marge de deux ans, sur une marge de cotisations de deux ans.

**M. Redway:** Je crois savoir qu'un actuaire, M. Ezra, que je connais d'ailleurs personnellement très bien, a suggéré qu'un critère possible serait de permettre le retrait de toute somme excédant 125 p. 100 du passif. Qu'en pensez-vous?

**M. Hammond:** Ce serait possible. Avec votre permission, madame la présidente, j'aimerais demander à M. Cohen, qui est la personne la plus compétente en la matière, de commenter.

**M. Cohen:** Merci, monsieur Hammond. Madame la présidente, il est très difficile de dire exactement quel montant il faut conserver en tant que réserve contre toute éventualité. Cela est assez arbitraire. C'est là un sujet dont j'ai souvent discuté avec mes homologues provinciaux, et je crois que M. Wilson en discute également avec les ministres des Finances des provinces. Il est par conséquent très difficile de dire exactement quel montant est convenable.

Dans le nouveau règlement, nous envisageons d'utiliser la proportion de 25 p. 100. Certains régimes ne supposent peut-



*[Texte]*

example, that have no current service cost or are very mature and may have a strange and unusual relationship. So the 25% may be more appropriate in that case. But what we are proposing is to use in fact the greater of the two; I think that would in fact accomplish what Mr. Ezra was saying.

**Mr. Redway:** Yes. I am about to get the hook, but I would just like to sneak in two other questions before I do here.

It was suggested at one time that if a plan had pension provisions that were indexed to inflation, surplus then should be allowed to be withdrawn. I would like your comments on that. Finally, the Province of Quebec and certain American jurisdictions do not allow the withdrawal of any surplus. I would like your comments on that. In the context, do you not feel that you would have under the new legislation the right to put limits on the withdrawal and perhaps say that there should be no surplus withdrawn whatsoever?

**Mr. Hammond:** From the point of view of whether or not surplus should be allowed to be withdrawn, I guess I have some concerns. We are interested in seeing that pension plans are properly funded. I think the fact that we are seeing the surpluses emerge is an indication that plans have been properly funded. I guess I am concerned that if you impose requirements that no surplus can ever be withdrawn, there will be an incentive on the part of employers and people who establish pension plans to fund them with the minimum possible amounts of contributions. So I am not sure, in the interest of trying to make sure that there are enough funds there for pension plans to meet their obligations, that it is wise to say you can never have a withdrawal of surplus. So that is the first point.

**Mr. Redway:** I can just ask you to comment on the following. I guess the Consumers' Association of Canada has said that there was a time in the 1970s when there were massive deficiencies in the funds rather than surpluses, and that at those times employers persuaded regulatory authorities to extend from 5 to 15 years time to allow them to make up those deficiencies. Is that correct?

**Mr. Hammond:** I will ask Mr. Cohen to answer that.

**Mr. Cohen:** I think one could say that was the case, although in addition to lengthening the period or allowing the period to be lengthened from 5 to 15, this was subject to a test valuation that was worked out in the department. Also, the provinces of Quebec and Ontario had similar requirements. So although it was true that there were certain changes to the regulations that allowed the plans to extend their payment period for deficiencies, this was subject to a test that showed that the plans were solvent on a termination basis.

So the principle behind that was that there was no immediate danger. Therefore, given the fact there was no immediate danger of the plan terminating with a deficiency, it was felt reasonable to allow the plans a longer period of time to pay off those deficiencies. To have forced them to pay them off in five years may have had a negative effect on the plans and on the businesses themselves. So I think this was a reasonable

*[Traduction]*

être pas de frais de service ou sont arrivés à échéance et supposent peut-être des liens assez étranges. Dans ce cas, la proportion de 25 p. 100 serait appropriée. Mais nous proposons d'utiliser le montant supérieur des deux; je pense que cela permettrait de réaliser l'objectif dont M. Ezra parlait.

**M. Redway:** Oui. J'ai presque épuisé mon temps de parole, mais j'aimerais poser deux autres questions avant de terminer.

L'on a déjà proposé que si un régime prévoyait l'indexation en fonction de l'inflation, il devrait être permis de retirer les sommes excédentaires. J'aimerais connaître vos vues à ce sujet. Le Québec et certains États américains ne permettent le retrait d'aucun montant excédentaire. J'aimerais aussi connaître vos commentaires à ce sujet. Dans ce contexte, croyez-vous que, en vertu de la nouvelle loi, vous devriez être autorisés à limiter le montant du retrait et peut-être même à interdire tout retrait de sommes excédentaires?

**M. Hammond:** En ce qui concerne l'opportunité d'autoriser le retrait d'un montant excédentaire, je pense avoir quelques préoccupations à ce sujet. Nous voulons que les régimes de pension soient bien financés. Or, je pense que le fait qu'il y a des excédents démontre qu'ils l'ont été. Je crains que si l'on interdit tout retrait de montant excédentaire, les employeurs et ceux qui établissent les régimes de pension seront tentés de les financer grâce à des contributions minimales. Par conséquent, je ne sais pas si en voulant s'assurer que les régimes de pension sont suffisamment bien financés pour satisfaire à leurs obligations, il est sage d'interdire tout retrait d'excédent. Voilà donc le premier point.

**M. Redway:** J'aimerais connaître vos observations sur le point suivant. L'Association des consommateurs du Canada a dit qu'à une certaine époque, dans les années 1970, les régimes présentaient des déficits appréciables plutôt que des excédents et que les employeurs ont alors persuadé les pouvoirs publics de porter de 5 à 15 ans la période pendant laquelle il était permis de compenser ces déficits. Est-ce juste?

**M. Hammond:** Je demanderai à M. Cohen de répondre à cette question.

**M. Cohen:** Je pense que cela s'est effectivement produit, mais en plus de porter la période de 5 à 15 ans, cela a fait l'objet d'un contrôle par sondages réalisé par le Département. Les provinces du Québec et de l'Ontario avaient également des exigences semblables. Il y a donc effectivement eu des modifications aux règlements pour permettre la prolongation de la période de paiement en cas de déficit, mais cela a fait l'objet d'un contrôle qui a démontré que les régimes étaient solvables à leur échéance.

Cela a donc prouvé qu'il n'y avait pas de danger immédiat. Pour cette raison, l'on a donc jugé raisonnable de prolonger la période prévue pour combler les déficits. L'obligation de combler ceux-ci en cinq ans aurait pu avoir des répercussions négatives sur les régimes et sur les entreprises elles-mêmes. Je pense donc qu'il s'est agi d'un compromis très raisonnable, qui s'est avéré fructueux dans une circonstance très spéciale.

[Text]

compromise that was worked out with time to meet a very special circumstance.

**Mr. Redway:** I will just conclude with the statement, Madam Chair, that in the light of the fact that there have been times of massive deficiencies, I personally am extremely skeptical about the concept of allowing the withdrawal of surplus funds whatsoever, and I would hope that you will be looking at that very, very closely.

• 1035

Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway.

Monsieur Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** Monsieur le vérificateur général, ce qui ressort le plus de votre rapport de cette année, ce sont les déficiences des régimes de pensions. Ma question porte justement là-dessus.

Que faites-vous, au Département des assurances, pour assurer la sécurité des investissements des personnes qui contribuent à des régimes de pensions? Ce sont les investissements de toute une vie, et on a vu quelques d'histoires d'horreur au fil des ans. Que faites-vous pour rendre leur investissement plus sécuritaire?

**Mr. Hammond:** Madam Chair, as I indicated, first of all we think there are some provisions in the legislation that will further protect the members of pension plans. We went over those, and I will not repeat that. There are some provisions in the legislation that will further protect the members of pension plans.

I want to emphasize that we think we have been trying to supervise pension plans. We have been doing very close reviews, for example, of the actuarial reports. We have been placing a lot of emphasis on the independent actuarial reports. We have placed a lot of emphasis on working with the Canadian Institute of Actuaries in developing standards for the actuarial profession in dealing with actuarial reports for pension plans. We have had considerable input into the standards that the CIA has developed.

We insist on very detailed actuarial reports. We review them very carefully. We have had the triennial audited list of assets. We have reviewed those. We agree that we need to have that information more frequently. We are asking for it on an annual basis now. We have been doing some on-site inspections where we thought it was necessary and desirable. As was indicated in the Auditor General's report, we have only done on-site inspections for about 40-some plans, but those 40-some plans have represented over a third of all members involved in federally supervised plans.

We are going to have this study. We are in the process now of getting this independent study done as to what changes we need in our supervisory methods in the context of current developments. Certainly, when we get that study, we will want

[Translation]

**M. Redway:** En guise de conclusion, madame la présidente, permettez-moi de dire que, étant donné qu'il y a déjà eu des déficits massifs, je nourris personnellement beaucoup de doutes quant à l'opportunité de permettre le retrait de fonds excédentaires, et j'ose espérer que l'on examinera cette question de très près.

Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Redway.

Mr. Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Mr. Auditor General, the most startling fact to come out of this year's report is that pension funds contain serious deficiencies. My question deals with that.

What action are you taking, in the Department of Insurance, to ensure the security of investments of those who contribute to pension funds? They represent a lifetime of investments, and we have heard some horror stories over the years. What are you doing to ensure the security of those investments?

**M. Hammond:** Madame la présidente, comme je l'ai déjà signalé, nous croyons tout d'abord que certaines des dispositions législatives protégeront davantage les adhérents aux régimes de pension. Nous les avons déjà passées en revue et je n'y reviendrai pas. Certaines dispositions législatives assurement une plus grande sécurité à ceux qui contribuent à des régimes de pension.

J'insiste sur le fait que nous croyons avoir surveillé ces régimes. Nous avons par exemple étudié très attentivement des rapports actuariels. Nous avons accordé beaucoup d'importance aux rapports indépendants. Avec l'Institut canadien des actuaires nous avons étroitement collaboré à l'établissement de normes relatives aux rapports actuariels portant sur les régimes de pension. Nous avons beaucoup contribué aux normes établies par cet institut.

Nous exigeons des rapports très détaillés et nous les étudions attentivement. Dans le passé, nous avons étudié de près les listes triennales des actifs une fois vérifiées. Nous reconnaissons la nécessité de recevoir ces renseignements plus souvent. C'est pourquoi nous demandons maintenant cette information chaque année. Nous avons effectué des inspections sur place quand cela nous semblait nécessaire et souhaitable. Comme il est dit dans le rapport du Vérificateur général, nous avons inspecté sur place une quarantaine de régimes, qui regroupaient toutefois plus du tiers de tous les cotisants à des régimes contrôlés par l'administration fédérale.

Nous allons maintenant avoir cette étude. Nous allons faire une étude indépendante pour savoir quelles modifications il y a lieu d'apporter à nos méthodes de surveillance, compte tenu des faits récents. Quand nous aurons le rapport en main, nous voudrions certes discuter avec tous les intéressés, y

*[Texte]*

to sit down with all interested parties, including the Auditor General, to see what is necessary in the context of that study.

I think this sort of summarizes what we are trying to do to ensure that pension plans are able to meet the obligations they have promised to members.

**M. Guilbault (Drummond):** Monsieur Dye, avez-vous un commentaire à faire?

**M. Dye:** Non, madame la présidente.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous avez parlé de visites de vérification. Est-ce que vos vérifications sont assez régulières? Combien y en a-t-il par année?

**Mr. Hammond:** Madam Chair, that is one of the concerns the Auditor General has expressed. As I indicated, we have examined some 40 plans, although, as I indicated also, that is a small percentage of the total number of plans. We have about 750 plans. That is a very small percentage in terms of number, but it accounts for a much larger percentage of members. In other words, we have examined a lot of the large plans, so we account for about 30% of the members.

What we have tried to do is examine three or four plans a year. As I indicated earlier, it was never our intention when this was set up that we would do on-site inspections of every plan. I agree, we need to rethink that idea, or at least look at it, and this is what we are doing, but the current system has been to do three or four examinations a year.

Certainly, we would do an examination if there were any indication of a problem. For example, if we are reviewing an actuarial report and there seems to be some concerns there, we would do an examination. If we get a lot of complaints from members of the pension plan, we would go in and do an examination. If any other information comes to our attention that would cause us concern, we would do an examination. However, the normal approach has been to do about three or four a year.

• 1040

**M. Guilbault (Drummond):** Que faites-vous maintenant pour plafonner les retraits, ou encore pour contrôler les fusions de grosses compagnies qui gèrent les fonds, entre autres?

**Mr. Hammond:** There is not much we can do to stop the amalgamation of companies, insofar as the administration of the Pension Benefits Standards Act is concerned. I gather that the concern is there may be some takeovers that relate to surpluses in pension funds, etc. I guess what we are trying to do is ensure that plans are properly funded and that they meet the requirements of the act. Certainly, as I described earlier, we have established some new and considerably more stringent requirements relating to the withdrawal of surplus from pension funds to ensure that those funds are not improperly used for purposes other than meeting obligations to pension plan members.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci.

*[Traduction]*

compris le Vérificateur général, pour déterminer ce qu'il y a lieu de faire ensuite.

Voilà donc en bref les mesures que nous tentons de prendre pour nous assurer que les régimes de pension répondent aux attentes de leurs adhérents.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Mr. Dye, would you have a comment on this matter?

**Mr. Dye:** No, Madam Chairperson.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You spoke of inspection visits. Are these done fairly regularly? How many a year?

**M. Hammond:** Madame la présidente, cela rejoint une des préoccupations exprimée par le Vérificateur général. Comme je viens de le signaler, nous avons examiné une quarantaine de régimes qui, je le répète, représentent un assez faible pourcentage du nombre total de régimes. Nous en avons en effet environ 750. Par contre, cette quarantaine de régimes regroupe un nombre plus important de cotisants. Autrement dit, nous avons examiné beaucoup des gros régimes, qui représentent environ 30 p. 100 de tous les cotisants.

Nous avons essayé d'inspecter trois ou quatre régimes par année. Comme je l'ai déjà dit, nous n'avons jamais eu l'intention, lorsque cette fonction de surveillance a été créée, d'inspecter chaque régime sur place. Je conviens de la nécessité de réexaminer maintenant ce principe, ou du moins de l'étudier, et c'est précisément ce que nous allons faire. Mais à l'heure actuelle, nous faisons trois ou quatre examens par année.

Evidemment, s'il semble y avoir un problème, nous faisons un examen. Par exemple, si un rapport actuariel suscite certaines inquiétudes, nous procédons à un examen. Si nous recevons beaucoup de plaintes des cotisants à un régime de pension, nous n'hésitons pas à faire un examen. Si nous recevons d'autres renseignements qui sont source d'inquiétude, nous faisons aussi un examen. Mais, d'une manière générale, nous avons fait trois ou quatre inspections par année.

**Mr. Guilbault (Drummond):** What are you doing at the present time to limit withdrawal or the merger of large companies which administer the funds, among other things?

**M. Hammond:** Nous ne pouvons pas vraiment faire grand-chose pour arrêter la fusion de sociétés, dans la mesure où cela touche la Loi sur les normes des prestations de pension. Je suppose que certaines inquiétudes proviennent du fait que certaines mainmises peuvent mettre en jeu des excédents de régimes de pension, mais nous cherchons à nous assurer que les régimes sont bien financés et qu'ils répondent aux exigences de la loi. Comme je l'ai déjà dit, nous avons établi des exigences nouvelles et beaucoup plus strictes en ce qui concerne le retrait des sommes excédentaires afin de nous assurer que ceux-ci ne sont pas utilisés à d'autres fins que pour répondre aux obligations faites aux cotisants.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you.



[Text]

Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, monsieur Guilbault.

Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you. I would just like to proceed a little further along that line. I suppose there is quite a variation between your two offices—the witness is here—as to the actual risk that is involved in the pension area. The Auditor General suggests that relative to the failure of banks and so on, there is a great risk. The department suggests it is not nearly so great as that. I wonder if we could have some comment on this. I would like to explore it a little bit.

**Mr. Hammond:** I guess I want to emphasize that we certainly agree with the Auditor General that we need to look at what is being done. We have no disagreement with that. We think it is a good idea to do the study, and we want to get on with it. I think our remarks are in the context of trying to reassure members of pension plans that they are not going to lose all of their money. We think there are some differences, and we tried to point out these differences and tried to explain that we thought we were doing a reasonable job in supervising pension plans. This is not to mean that we should not be doing more and we need to look at what we are doing.

However, I think we pointed out, for example, in the case of financial institutions, particularly the deposit-taking institutions, that they have to be very concerned about liquidity. At any moment, you can have a lot of people coming in and asking for their money back. The financial institution has to be sufficiently liquid to ensure that it can meet this demand. You are concerned not only with the type of assets, but also about their values, because you may have to liquidate them so that you can meet your demands.

With pension plans, the liabilities tend to be much longer in term. You do not have that run. Even if employees leave, in many cases they do not get their funds back because of the vesting requirements. There is that sort of difference.

We have not completely disregarded the question of asset values. For example, the standards the Canadian Institute of Actuaries have established, with respect to the valuation of pension plans, require the actuary to look at how those assets are valued in the context of how he or she establishes the assumptions for valuing the liabilities. We get quite detailed actuarial reports, and we certainly look at the reports. We certainly look at how the actuary has valued those assets, what sort of values have been taken into account. There is not much in the way of real estate in most pension plan, but in certain cases, we have challenged the value at which real estate has been taken into account by the actuary in reaching conclusions in the report. We have been doing things like that.

[Translation]

Thank you, Madam Chairperson.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Guilbault.

Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci. J'aimerais poursuivre dans la même ligne de pensée. Il me semble y avoir une assez grande divergence entre vos deux bureaux—le témoin est ici—en ce qui concerne le risque inhérent au domaine des pensions. Selon le vérificateur général, compte tenu de la faillite de certaines banques, par exemple, il existe un risque élevé. Pour sa part, le Département estime que ce risque n'est pas si grand. J'aimerais avoir vos commentaires et explorer cette question un peu plus à fond.

**M. Hammond:** Je ne saurais trop insister sur le fait que nous convenons avec le vérificateur général de la nécessité d'étudier la situation. À ce sujet, nous sommes du même avis. Nous croyons qu'il faut faire cette étude, et nous voulons l'entamer. Vos remarques se comprennent par la nécessité de rassurer les cotisants des régimes de pension sur le fait qu'ils ne vont pas perdre leur argent. Nous croyons qu'il existe certaines divergences, et nous avons tenté de les mettre en lumière et d'expliquer que nous croyons nous acquitter raisonnablement bien de notre tâche qu'est de surveiller les régimes de pension. Cela ne veut toutefois pas dire que nous ne pouvons pas faire mieux, et nous avons d'ailleurs besoin d'examiner ce qui se fait.

Toutefois, nous avons signalé, je crois, que les institutions financières, spécialement les institutions de dépôt, s'inquiétaient pour leurs liquidités. À l'heure actuelle, beaucoup de déposants peuvent demander à avoir leur argent. L'institution financière doit donc disposer de suffisamment de liquidités pour répondre à cette demande. Elles nourrissent donc des inquiétudes non seulement quant au genre d'actifs, mais aussi quant à leur valeur étant donné qu'elles devront peut-être les liquider pour répondre à la demande de leur clientèle.

En ce qui concerne les régimes de pension, il semble que le passif s'étende sur une période beaucoup plus longue. Il n'y a pas la même bousculade pour obtenir les fonds. Même lorsqu'ils quittent une société, beaucoup d'employés ne peuvent toucher leurs fonds étant donné les exigences d'acquisition des droits. Voilà donc le genre de différence qui existe entre les deux.

Nous n'avons pas complètement fait fi de la question de la valeur de l'actif. D'après les normes de l'Institut canadien des actuaires relatives à l'évaluation des régimes de pension, un actuaire doit voir comment les éléments d'actif sont évalués compte tenu des hypothèses qu'il établit quant à l'évaluation du passif. Nous recevons des rapports actuariels fort détaillés, que nous examinons de près. Nous cherchons à voir comment l'actuaire a évalué les éléments d'actif et quelle sorte de valeurs il a fait entrer en ligne de compte. La plupart des régimes de pension ne renferment pas tellement d'éléments immobiliers, mais il est arrivé que nous ayons contesté la valeur que l'actuaire a attribuée à des biens immobiliers pour aboutir aux conclusions de son rapport. Voilà le genre de choses que nous avons faites.



[Texte]

• 1045

However, as I indicated earlier, perhaps we need to be doing more and we need to look at it. As I indicated earlier, too, it is a question of trying to strike a proper balance between protecting the interests of the members of the pension plan and not imposing too much cost on pension plans, because they of course pay for the supervision and we do not want to discourage their establishment—although I also agree there is no use in having them established if the members of the plans are not properly protected. So it is trying to establish a proper balance that is important.

**The Chairman:** Mr. Dye.

**Mr. Dye:** My concern, raised by Mr. Hovdebo, is that there is a set of risks, and I think there are some parallels to be drawn between the pension plans and the risks that have become very apparent in the financial institutions. The department is acknowledging those risks, I think, although the written word here perhaps sets up some contention between us. There are differences and there is a set of risks which I think need to be addressed.

Although perhaps real estate is not the major underlying asset in pension plans, it is still in my view significant, and we have seen some very large and rapid descending values in the real estate portfolios, so there is a matter of concern. There have been some suggestions of poor practice in the real estate dealings within pension plans, which are probably isolated, but they are alarming and have to be recognized.

So I think the combination of what I thought was poor inspection practice, plus the risks inherent in a large portfolio of assets, should be brought to Parliament's attention.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo, may I just intervene for a second.

I understand that in the case of the Canadian Commercial Bank and possibly Northland, but certainly in the Canadian Commercial Bank, employees lost their vested pensions and that whatever was in the pension fund was handled by the liquidator and distributed in the same way as any other asset.

**Mr. Hammond:** That is not my understanding, Madam Chair. Mr. Cohen, you probably know the details a little more than I do, but that is not my understanding. My understanding was that there was no loss incurred by members of the plan. The plan terminated, of course, because the employer terminated; but my understanding is that there are sufficient assets there to handle benefits that were accrued up to the time the plan was terminated. Do you have any further comment?

**Mr. Cohen:** In fact, there was no pension plan for Northland Bank. The Canadian Commercial Bank, as Mr. Hammond

[Traduction]

Toutefois, comme je l'ai déjà dit, peut-être devons-nous faire plus et examiner la situation. Je le répète, il s'agit de réaliser un équilibre entre la protection des intérêts des cotisants à un régime de pension et la nécessité de ne pas imposer des frais trop élevés à ces régimes, puisque ce sont ceux-ci qui absorbent les frais de surveillance et que nous ne voulons pas en décourager l'établissement. Mais je conviens qu'il ne sert à rien d'établir des régimes si leurs adhérents ne sont pas bien protégés. Il est donc important de réaliser un équilibre entre ces deux exigences.

**La présidente:** Monsieur Dye.

**M. Dye:** Il y a je crois, pour rejoindre les propos de M. Hovdebo, un ensemble de risques, et je pense que l'on peut établir certains parallèles entre les régimes de pension et les institutions financières, dont les risques sont devenus très évidents. Le département reconnaît l'existence de ces risques, bien que les directives semblent éventuellement créer des divergences entre nos deux bureaux. Il y a bel et bien des différences et un ensemble de risques que nous devons, je crois, examiner.

Même si les biens immobiliers ne constituent peut-être pas le principal élément d'actif des régimes de pension, ils en représentent néanmoins un élément important, et l'on a enregistré des baisses de valeur rapides et très importantes en ce qui concerne les portefeuilles immobiliers, et cela constitue évidemment une source de préoccupations. L'on a aussi laissé entendre que certaines opérations immobilières effectuées dans le contexte des régimes de pension avaient été mal faites, et bien qu'il s'agisse probablement là de cas isolés, ils sont néanmoins alarmants et doivent être reconnus comme tels.

C'est pourquoi je pense qu'il faut signaler au Parlement le fait que les pratiques d'inspection laissent à désirer et les risques inhérents à un portefeuille imposant d'actif.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo, permettez-moi d'intervenir un moment.

Si je comprends bien, dans le cas de la Banque commerciale canadienne et éventuellement dans celui de la Norbanque, mais très certainement dans le cas de la Banque commerciale, les employés ont perdu leur pension acquise, et le liquidateur s'est occupé de toutes les sommes qui se trouvaient dans le régime de pension et les a distribuées de la même façon que tous les autres éléments d'actif.

**M. Hammond:** Ce n'est pas ce que j'ai cru comprendre, madame la présidente. Monsieur Cohen, vous connaissez sans doute mieux la situation que moi, mais ce n'est pas ce que j'ai compris. Je croyais savoir que les cotisants au régime de pension n'avaient rien perdu. L'on a bien sûr mis fin au régime puisque l'employeur lui-même a cessé d'exister. Mais j'ai cru comprendre qu'il y avait suffisamment d'éléments d'actif pour verser aux cotisants les prestations accumulées jusqu'au moment où le régime a été liquidé. Auriez-vous d'autres commentaires à faire à ce sujet?

**M. Cohen:** En fait, il n'y avait pas de régime de pension dans le cas de la Norbanque. Quant à la Banque Commerciale du

*[Text]*

points out . . . the benefits were well secured and we received evaluation—termination reports—and we examined them and we were satisfied that the employees were being treated fairly. They got their accrued benefit up to the date of termination. So I have no idea where you would have got this information from.

**The Chairman:** I have a letter from a former employee who says unequivocally in his letter that he lost his vested pension—unless he means he was paid up to the date of termination, and he considers it lost in that way.

**Mr. Cohen:** That is possible. There is certainly an expectation. Most of these plans are what we call final average plans. That means the benefit is based on your salary at retirement, so somebody can expect a substantial proportion of his final salary when he retires. Unfortunately, when a plan terminates, especially because the employer is going bankrupt, the benefits are frozen at the date of termination and so there is perhaps a loss of expectation, which is unfortunate, but the legislation obviously cannot protect people's future benefits; it can only protect benefits earned up to date, and this certainly has been the case with CCB.

**The Chairman:** So what would have happened to those employees, then? Would they have gotten back what they contributed, or if the plan is vested will it be held until they are 65, when they have a small pension to receive at that point?

**Mr. Cohen:** That is right. It depends on their age. Most of the younger people would have gotten back their own contributions, or the value of the pension if it is greater. Most of the older people would have gotten a deferred pension payable when they retire. I am not exactly sure of the exact terms of the settlement, but that is what is usual.

• 1050

**The Chairman:** What about the employers' contributions on behalf of those who receive back what they had contributed if the plan was vested?

**Mr. Cohen:** If the pension is worth more than their own contributions, they would get the additional amount. With today's high interest rates, the contributions of younger people tend to be in excess of the value of the pension benefits. Many younger people would be getting back just their own contributions.

**Mr. Hammond:** I would be glad to pursue it for you if you would like more information. We could give you a more complete report.

**The Chairman:** I would appreciate that.

**Mr. Hammond:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I would like the Auditor General to expound. In the report, the suggestion was that the field examination and the dependence by the department on management reports rather than field examination and understanding . . . Is that

*[Translation]*

Canada, comme l'a signalé M. Hammond, les prestations étaient bien garanties et nous avons reçu une évaluation, c'est-à-dire des rapports de dissolution que nous avons examinés et qui nous ont convaincus que les employés étaient traités de façon équitable. Ces derniers ont reçu leurs prestations courues jusqu'à la date de la dissolution. Je ne sais donc pas où vous avez obtenu ces renseignements.

**La présidente:** J'ai une lettre d'un ancien employé qui dit clairement avoir perdu sa pension acquise, à moins qu'il ne veuille dire qu'il a reçu toutes les sommes acquises jusqu'à la date de dissolution et qu'il considère cela comme une perte.

**M. Cohen:** C'est possible. Il y a évidemment une certaine attente. La plupart de ces régimes sont ce que nous appelons des régimes à moyenne finale. Cela signifie que la prestation dépend du traitement au moment de la retraite, de sorte qu'une personne peut s'attendre de toucher une part appréciable de son traitement final au moment où elle prend sa retraite. Malheureusement, lorsqu'un régime est dissout, spécialement parce que l'employeur fait faillite, les prestations sont gelées au moment de la dissolution et il y a peut-être cette attente qui n'est pas satisfaite, ce qui est malheureux, mais la loi ne peut évidemment pas protéger les prestations futures. Elle ne peut que protéger les prestations acquises, ce qui a effectivement été le cas pour la Banque commerciale.

**La présidente:** Que serait-il donc arrivé à ces employés? Leur aurait-on remboursé leurs cotisations, ou les fonds sont-ils conservés dans le régime jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 65 ans, pour ne recevoir alors qu'une petite pension?

**M. Cohen:** Exactement. Cela dépend de leur âge. La plupart des jeunes employés se seraient vu rembourser leurs cotisations, ou la valeur de leur pension si celle-ci était supérieure. Par contre, la plupart des travailleurs âgés auraient eu droit à une pension différée payable à leur retraite. Je ne connais pas exactement les conditions du règlement, mais c'est ordinairement ce qui se fait.

**La présidente:** Et les contributions faites par les employeurs au nom des employés qui se voient rembourser leurs cotisations dans le cas d'un régime à droits acquis?

**M. Cohen:** Si la pension vaut plus que leurs propres contributions, ils reçoivent le montant additionnel. Étant donné les taux d'intérêt qui prévalent à l'heure actuelle, les cotisations des jeunes employés tendant à dépasser la valeur des prestations. Beaucoup de ces derniers ne se verraient rembourser que leurs propres cotisations.

**M. Hammond:** Je me ferai un plaisir d'examiner cela de plus près si vous voulez obtenir plus de renseignements. Nous pourrions vous donner un rapport complet.

**La présidente:** Je vous en serais reconnaissante.

**M. Hammond:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** J'aimerais que le vérificateur général explicite cela davantage. Dans le rapport, il était dit que l'inspection sur place et l'importance accordée par le Département aux rapports de gestion plutôt qu'aux examens sur les lieux . . . Est-

**[Texte]**

the basis of your concern for the risk, or is the risk inherent in the relationship to the economy of the country?

**Mr. Dye:** I think it is both. There is an inherent risk in a large investment portfolio. There is also the question of the field examinations, which were few in our view, and perhaps not a quality that would take time to fully appreciate the entire evaluation of the assets, which are the covenant underlying the plan.

I think that, combined with the limited external audit requirements, which are to be changed in legislation in future, but in the past were a problem... All those create a potentially risky situation. In my view, the department has this obligation. It has to fulfil a responsibility on behalf of pensioners in those plans. In my view, they were not, although they are certainly responding vigorously to our recommendations.

**Mr. Hovdebo:** The department depended upon representations from management to a great extent. Is the department doing something about that as part of your improvement of controls?

**Mr. Hammond:** I guess it is open to discussion. We have taken the reports of the actuaries as not being representations of management. Admittedly, the management of the pension plan pays for the actuarial report, but we viewed the actuaries as being independent. They have to prepare these reports in accordance with the standards and the guidelines established by the Canadian Institute of Actuaries. We have tended to regard them as not being direct representations of management. I fully acknowledge that management of the pension plan pays for those reports, just as they pay for reports done by auditors.

As the Auditor General has indicated, we have not had a lot of on-site inspections of pension plans. In our opening statement, we tried to explain why, in the past, the policy decision was made that they were not really necessary. We agree we need to look at it. The outcome of this study we are having done may suggest we should be doing more on-site inspections.

I want to emphasize that the keystone to our supervisory process has been these actuarial reports. We have insisted on detailed reports. We have insisted the CIA develop appropriate standards. We have considered them to be more than representations of management.

**Mr. Hovdebo:** The report suggested a little more concern with the management factor. Mr. Hammond is suggesting it is an actuarial report. Would you comment on that?

**[Traduction]**

ce ce qui vous préoccupe en ce qui concerne le risque, ou est-ce que le risque constitue un élément inhérent à la relation avec l'économie du pays?

**M. Dye:** Il y a un peu des deux, je crois. Tout portefeuille d'investissement important comporte un risque. Il y a aussi la question des examens sur place, trop peu nombreux à notre avis, et peut-être pas aussi fouillés qu'il ne le faudrait pour bien évaluer les éléments d'actif, qui sont à la base de tout régime.

Je pense qu'il faut aussi ajouter le fait que peu de vérifications externes n'ont été exigées, ce que les nouvelles mesures législatives vont changer dans l'avenir, mais qui, dans le passé, a constitué un problème... Tous ces éléments contribuent à créer un risque. À mon avis, le Département a une obligation à respecter. Il doit assumer une responsabilité au nom de tous les prestataires de ces régimes. Or, à notre avis, ce n'est pas ce qu'il a fait dans le passé, bien qu'il réagisse certes vigoureusement à nos recommandations.

**M. Hovdebo:** Dans une large mesure, le Département a compté sur les instances présentées par l'administration. Fera-t-il quelque chose à ce sujet dans le cadre des mesures d'amélioration?

**M. Hammond:** Je suppose que cela est discutable. Nous avons considéré les rapports des actuaires non pas comme des instances présentées par l'administration. C'est certes l'administration d'un régime de pension qui assume les frais d'établissement d'un rapport actuariel, mais nous avons considéré les actuaires comme étant autonomes. Ils doivent établir ces rapports conformément aux normes et lignes directrices établies par l'Institut canadien des actuaires. Nous les avons donc considérés comme n'étant pas des instances présentées directement par l'administration. Je sais très bien que c'est l'administration d'un régime de pension qui assume le coût de ces rapports, tout comme elle assume les frais de préparation des rapports par les vérificateurs.

Comme l'a signalé le vérificateur général, nous n'avons pas inspecté sur place beaucoup de régimes de pension. Dans notre déclaration d'introduction, nous avons tenté d'expliquer pourquoi nous avions considéré dans le passé que ces inspecteurs n'étaient pas vraiment nécessaires. Nous avons par contre convenu de la nécessité de revoir cette exigence. Il se peut fort bien que les auteurs de l'étude que nous avons commandée recommanderont un plus grand nombre d'inspections sur place.

J'insiste sur le fait que l'élément fondamental de notre procédure de contrôle a été ces rapports actuariels. Nous avons insisté pour avoir des rapports détaillés. Nous avons également exigé pour que l'ICA établisse des normes appropriées. Nous n'avons donc pas considéré ces rapports seulement comme des instances présentées par l'administration.

**M. Hovdebo:** Selon le rapport, il semble que l'on se soit préoccupé un peu plus du facteur de l'administration. Or, selon M. Hammond, il s'est agi d'un rapport actuariel. Q'en pensez-vous?



[Text]

• 1055

[Translation]

**Mr. Dye:** Yes, the actual reports are done by professional people who have a code of ethics, but they are not necessarily independent of management. It seems to me that a management representation is something that has to be clear, measurable, and auditable. Now we have seen, if I understand Justice Estey correctly, that the Inspector General of Banks was in some way misguided by management representations, which asserted that things were fine when they were not.

Now I am not saying every management is going to assert things that are not fair and true, but there might be an inclination for some to do so. This is why I think there is a need for an independent attestation to these representations, and this is usually called audit. So I think there is a gap in the process of accountability. I am not saying the representations that have been received so far by the department have been in any way inadequate. I do not suppose we know, and that to me is the concern.

**Mr. Hovdebo:** You suggested that there was a 5-, 10-, or 20-year fuse. To what is this relative? Is it relative to a risk, or the fact that it can go wrong 20 years before it is recognized?

**Mr. Dye:** My comments on this came out of chapter 1 when I was looking at the entire report. When I wrote those words I did not know that the department was going to respond to our recommendations in a vigorous way. If no change had been made, and no more oversight processes were being contemplated, and things carried on the way they were for another 5, 10 or 20 years, there would indeed have been a possibility of increasing risk because of lack of adequate oversight. The problem that may lay within those plans as of this date or five years from now may only show up way off in the future. So my point was that I thought the department should look at their processes and then look at their responsibilities to see if the two compared favourably.

**Mr. Hovdebo:** The analogy of financial institutional failures and pension plan failures was not necessarily the same in both of the comments. Would you comment on that, Mr. Dye? You felt that there was a relationship between the two that was greater than indicated.

**Mr. Dye:** I think there is a risk in any large pool of assets. Those assets have to be evaluated on a regular basis by management. It is their responsibility to determine that the underlying values are still present or enhanced and take appropriate measures if there are losses.

**Mr. Hovdebo:** Are you suggesting that the employee be involved in this oversight and in this inspection of the possible risks?

**Mr. Dye:** That was not our suggestion. Our recommendation was that the department that has the responsibility of this oversight review its oversight processes and match them to the

**M. Dye:** Oui, les rapports comme tels sont établis par des professionnels qui observent un code de déontologie, mais ils ne sont pas nécessairement à l'abri de toute influence de l'administration. Il me semble qu'une instance de l'administration doit être claire, mesurable et vérifiable. Or, nous venons de voir, si j'ai bien compris les observations du juge Estey, que l'inspecteur général des banques a en fait été induit en erreur par les instances présentées par l'administration et selon lesquelles tout allait bien, alors que ce n'était pas le cas.

Je ne dis pas que tous les administrateurs vont faire des affirmations fausses et injustes, mais certains pourront être tentés de le faire. C'est pourquoi il me semble nécessaire d'avoir une évaluation indépendante de ces affirmations, et c'est ce qu'on appelle ordinairement une vérification. Il me semble donc exister une saïlle dans la procédure. Je ne dis pas que les rapports que le Département a reçus jusqu'ici n'étaient pas acceptables. Nous ne le savons pas vraiment, et c'est précisément ce qui nous préoccupe.

**M. Hovdebo:** Vous avez laissé entendre que quelque chose pouvait sauter dans les 5, 10 ou 20 ans. Que voulez-vous dire exactement? Songez-vous à un risque, ou au fait que la situation peut mal aller pendant 20 ans avant qu'on ne s'en rende compte?

**M. Dye:** J'ai fait cette observation au sujet du chapitre 1 du rapport. Lorsque j'ai écrit cela, je ne savais pas que le Département allait réagir si vigoureusement à nos recommandations. Si aucun changement n'avait été apporté et si l'on n'envisageait pas d'autres mesures de contrôle, et si la situation était demeurée inchangée pendant encore 5, 10 ou 20 ans, il aurait pu y avoir davantage de risques étant faite d'un contrôle suffisant. Le problème qui peut exister quant à ces régimes à l'heure actuelle ou dans cinq ans d'ici ne se révélera peut-être que bien plus tard. J'ai donc voulu faire valoir la nécessité pour le Département de revoir ses méthodes et de juger à l'aune de ses responsabilités.

**M. Hovdebo:** L'analogie entre les faillites d'institutions financières et celles de régimes de pension n'était peut-être pas la même dans le contexte de ces deux observations. Auriez-vous des commentaires à faire à ce sujet, monsieur Dye? Selon vous, il existe entre les deux une relation plus étroite que ce qu'on a laissé entendre.

**M. Dye:** Je pense qu'il y a un risque associé à tout portefeuille important d'actifs. Les administrateurs doivent donc évaluer régulièrement les éléments d'actif. C'est à eux qu'il appartient de déterminer quelles valeurs subsistent ou ont été accrues et de prendre les mesures qui s'imposent en cas de pertes.

**M. Hovdebo:** Voulez-vous dire que l'employé devrait intervenir dans la procédure de contrôle et dans l'estimation des risques éventuels?

**M. Dye:** Ce n'est pas ce que nous avons suggéré. Nous avons plutôt recommandé que le Département chargé de contrôle examine ses méthodes de travail et les aligne sur ses responsa-



*[Texte]*

responsibilities. We did not indicate a view with respect to the ultimate pensioners having a role in this process.

**Mr. Hawkes:** It is nice to note, Mr. Hammond, that you found the comprehensive audit experience useful. I notice this in your statement. I cannot remember an opening statement as complete and as detailed as yours. It is a double-edged sword. For somebody who is replacing somebody on a committee, that is a lot of information to try to get your head around.

• 1100

Madam Chairman, I would like to start today with the Auditor General. I have a couple of little nitty-gritty questions. Do you have the largest auditing staff in Canada under a single management?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I suspect we would rank somewhere around number 12, 13 or 14 in Canada in terms of the size of our audit organization.

**Mr. Hawkes:** Others are larger. Is it normal practice in those larger firms or in your own operation to have full-time actuaries as part of your audit teams?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I think the major firms would probably have actuaries employed in their consultancy groups. I am not immediately aware of an actuary practising as an auditor, although I think the two disciplines are quite related in terms of the kind of person who goes into the profession. Yes, I think it would probably be uncommon to see actuaries on the regular audit staff.

Now, certainly, audit firms and . . . indeed our office calls on the services of actuaries where we need their specialized knowledge which is beyond the usual skills of an auditor.

**Mr. Hawkes:** If they go into an insurance company, do they audit the work of the actuaries inside that company? Is this part of what they do?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, yes, if that is part of the scope of the organization. Certainly, in our work, we would have a review made of the actuarial statements and because we do not have . . . I do not believe we have any actuaries on our staff; we contract with them to give us opinions on the work of the actuaries.

So it is an audit of the actuaries' work by an actuary. It is a professional opinion on the work of another professional person in a very technical discipline.

**Mr. Hawkes:** Okay. You should be in a position to attest as to whether or not in Mr. Hammond's organization, then, we have an effective and efficient actuarial group serving the people of Canada through this mechanism. Is that part of what you did in the comprehensive audit?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I should be in a position to attest to it if it was part of the scope of my audit. Now I am going to have ask Bonnie Miller if that really was part of the

*[Traduction]*

bilités. Nous n'avons nullement dit que les prestataires avaient un rôle à y jouer.

**M. Hawkes:** Il est intéressant de noter, monsieur Hammond, que pour vous la vérification intégrée est un exercice utile. C'est ce que vous avez dit dans votre déclaration. Je ne me souviens pas d'avoir entendu une déclaration d'ouverture aussi détaillée que la vôtre. C'était à double tranchant. Pour une personne qui en remplace une autre à un comité, cela constitue beaucoup de renseignements à digérer en même temps.

Madame la présidente, j'aimerais m'adresser tout d'abord au vérificateur général. J'ai quelques questions sérieuses à lui poser. Disposez-vous du personnel de vérification le plus imposant au Canada sous une même administration?

**M. Dye:** Madame la présidente, je pense que nous nous placerions au douzième, treizième et quatorzième rang au Canada en ce qui concerne la taille de notre service de vérification.

**M. Hawkes:** Il y en a d'autres plus gros. Est-ce que ces grandes entreprises ou votre propre service comptent des actuaires à plein temps dans leurs équipes de vérification?

**M. Dye:** Madame la présidente, je pense que les grandes firmes emploient probablement des actuaires parmi leurs consultants. Je ne connais pas d'actuaire qui fasse fonction de vérificateur, mais je pense qu'il y a des similitudes entre les deux disciplines en ce qui concerne le genre de personnes que cela attire. Je pense donc qu'il serait assez rare de trouver des actuaires parmi les vérificateurs.

Mais les bureaux de vérification, dont le nôtre, font appel aux services d'actuaires lorsqu'ils ont besoin de leur savoir spécialisé, qui dépasse les compétences habituelles d'un vérificateur.

**M. Hawkes:** Dans le cas d'une compagnie d'assurances, vérifient-ils le travail de ses actuaires? Est-ce que cela fait partie de leurs fonctions?

**M. Dye:** Oui, madame la présidente, si cela fait partie de leur mission. Il ne fait aucun doute que dans notre propre travail nous examinons les déclarations d'actuaires et parce que nous n'avons pas d'actuaires, du moins je ne le crois pas, nous sous-traitons leurs services quand nous voulons leur avis sur le travail effectué par les actuaires de sociétés.

Bref, un actuaire contrôle le travail d'autres actuaires. Il s'agit ainsi d'obtenir un avis professionnel sur le travail effectué par un autre professionnel dans une discipline très technique.

**M. Hawkes:** Très bien. Vous devriez donc être en mesure de dire si, dans le service de M. Hammond, il y a un groupe d'actuaires efficaces et efficaces qui sert grâce à ce mécanisme la population canadienne. Est-ce que cela entre dans votre travail de vérification intégrée?

**M. Dye:** Madame la présidente, je devrais être en mesure de dire si cela faisait partie de ma vérification, mais je devrai demander à Bonnie Miller si cela faisait effectivement partie

[Text]

examination because I am not absolutely sure, to answer Mr. Hawkes' question. Please, Bonnie.

**Ms Bonnie Miller (Principal, Audit Operations, Office of the Auditor General of Canada):** Yes, as part of the comprehensive audit, we did engage actuaries to review the actuarial process in the Pension Benefits Division and the Actuarial Services Division. In the previous year, as part of the Public Pension Reporting Act, we had engaged an actuary to review the Canada Pension Plan evaluation and again, we took that into account in this year's audit because it was fairly recent.

**Mr. Hawkes:** Is the actuarial unit inside Mr. Hammond's organization of good quality? Is it effective? Is it efficient, in your judgment?

**Ms Miller:** That was the conclusion of the actuaries.

**Mr. Hawkes:** That is the conclusion. Okay. I want to stay with Mr. Dye for just a minute, but you have told us, as parliamentarians, that Mr. Hammond's shop needs more resources. I think I would make a general conclusion from the audit that is not dissimilar from Mr. Estey's conclusion about the Inspector General of Banks—that is, more resources are needed. Is this a fair comment?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, if we put it quite this way, I can understand how Mr. Hawkes comes to that conclusion, but our view would be that management has to determine whether they need more based on a review of their responsibilities and the adequacy of their staff to respond to those responsibilities.

So we did not conclude, but I think, based on what we saw, we would like to see different things happen if the department concurs with our views of their matching process of their skills and their availability of staff to conduct the work we think they should conduct to fulfil their responsibilities.

**Mr. Hawkes:** Is it fair to say you believe more inspection is needed in this?

**Mr. Dye:** That would be my tentative conclusion, but I am really dependant on management to make this decision. It strikes me as being short of what I would have expected—43 out of 750 plans, a growing portfolio. Why the department did not do that in the first place... as I understand it, it was not their intention to be out in the field making frequent and regular inspections.

I am not so sure if that happens in the provincial field, which is yet another bigger question and affects a lot more pensioners, but it seems to me that there is a responsibility there to know what is in those plans and that responsibility, I think, is squarely directed at the department.

[Translation]

de notre examen, car je n'en suis pas absolument sûr. Bonnie, s'il vous plaît.

**Mme Bonnie Miller (directrice principale, Opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Oui, dans le cadre de la vérification intégrée, nous avons effectivement retenu les services d'actuaire en leur demandant d'examiner le processus actuariel suivi dans la Division des normes de prestation de pension et la Division des services actuariels. L'année dernière, en vertu de la Loi sur les rapports des pensions publiques, nous avons retenu les services d'un actuaire en lui demandant de passer en revue l'évaluation du Régime de pensions du Canada et nous en avons aussi tenu compte dans la vérification de cette année étant donné qu'il s'agissait d'un travail assez récent.

**M. Hawkes:** Est-ce que la fonction actuarielle qui se trouve dans le service de M. Hammond est de bonne qualité? Est-elle efficace? Est-elle efficiente, à votre avis?

**Mme Miller:** C'est ce que les actuaire ont conclu.

**M. Hawkes:** C'est ce qu'ils ont conclu. Très bien. J'aimerais revenir à M. Dye, un moment, mais vous nous avez dit que M. Hammond avait besoin de ressources supplémentaires. Je pense pouvoir tirer de la vérification une conclusion générale qui n'est pas très éloignée de celle de M. Estey au sujet de l'inspecteur général des banques, à savoir qu'il faut accroître les ressources. Ai-je raison de dire cela?

**M. Dye:** Madame la présidente, si nous présentons cela de cette façon, je puis comprendre comment M. Hawkes en vient à cette conclusion, mais à notre avis c'est l'administration qui doit déterminer s'il faut accroître les ressources en faisant un examen des responsabilités et de l'aptitude du personnel à assumer celles-ci.

Nous n'avons donc pas tiré cette conclusion, mais, compte tenu de ce que nous avons observé, nous aimerions que la situation change si le département partage nos vues au sujet des compétences des employés et de l'aptitude du personnel à effectuer le travail qu'il doit à notre avis effectuer pour assumer ses responsabilités.

**M. Hawkes:** Ai-je raison de dire qu'à votre avis il doit se faire plus d'inspections?

**M. Dye:** C'est ce que je serais porté à conclure provisoirement, mais c'est à l'administration de prendre cette décision. L'on ne semble pas faire autant d'inspections qu'il le faudrait, c'est-à-dire seulement 43 régimes sur 750. Pourquoi le département n'a-t-il pas tout d'abord fait ces inspections... si je comprends bien, il n'avait pas l'intention d'envoyer son personnel faire des inspections fréquentes et régulières sur les lieux.

Je ne sais pas si c'est ce qui se passe au niveau provincial, car cela représente une question d'encore plus grande envergure qui touche beaucoup plus de prestataires, mais il me semble qu'il faut savoir en quoi consistent ces régimes, et cette responsabilité, je crois, incombe directement au Département.

## [Texte]

**Mr. Hawkes:** I will tell you what builds in my mind. Management inspectors, internal auditors inspect, external auditors inspect, and then we come to a conclusion that we need more publicly paid inspectors. It seems to me that we are pyramiding inspection. We are pyramiding resources into a system, more and more inspection which will cost the companies more time, which certainly costs the taxpayers more time.

I wonder if that is the solution, versus a tighter specification of the role and responsibility of inspections and then measurement of the competence of one set of inspectors—as a less expensive way of protecting the public interest across the society. These are the kinds of thoughts in my head. I would like your response and then I think I will go to Mr. Hammond.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, I am sure in Mr. Hawkes's view you do not want to have an oversight process, both internal and external, that becomes a burden and does not provide an added value to the process. If it is just an additional cost for which there is little merit, then I would not recommend it.

On the other hand, there has to be some balance to the process. There is a responsibility to design the system well in the first place, and then to have internal audit and external audit co-ordinate their efforts in order to attest that those systems are working as intended, are well designed, and will meet reasonable tests. I think that is the way to go. I am certainly not recommending that we pile up hierarchies of auditors bounding around the land making inspections that are duplicating somebody else's work. That would be foolish. However, I still think there is a need for a complete and integrated, thoughtfully constructed, oversight process, and I am not convinced at the moment that is what we have.

**Mr. Hawkes:** So you would not be unhappy if the role of the inspector—of Mr. Hammond's group—some day in the future if we had a proper environment, simply became checking up on those external auditors? If we had a different set of arrangements, a different set of expectations, and so on for external auditors, the role of the public servant in this regard would be to check up on external auditors instead of the companies themselves. Is that a . . . ?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think that is a model parliamentarians should consider and the department should consider. It is one of the approaches and was intended to model something like that. It was intended to work in the banking business and Justice Estey, I think, concluded that it did not work in those two cases. But perhaps it is a valid style of oversight to have the department review the work of the external auditors and have the external auditors have a scope for their examination that meets the tests necessary for Parliament, the department, the corporations involved, the employees making contributions, and the pensioners out there who are receiving benefits.

**Mr. Hawkes:** Does the chartered accountant society have external audit standards that vary significantly from industry to industry? Are there specific ones for the external auditing of

## [Traduction]

**M. Hawkes:** Permettez-moi de vous dire ce que j'en pense. Les administrateurs font leur inspection. Les vérificateurs internes font la leur, les vérificateurs externes font la leur, et voici qu'on nous dit qu'il faut encore plus d'inspecteurs payés à même le Trésor public. Il semble s'agir là d'une inspection pyramidale, exigeant un accroissement des ressources et une augmentation des inspections qui ne feront que demander plus de temps aux sociétés et en définitive aux contribuables.

Je me demande si c'est bien là la solution ou s'il ne serait pas préférable de mieux préciser le rôle et la fonction des inspections pour ensuite mesurer la compétence d'un groupe d'inspecteurs; cela me semble une façon moins coûteuse de protéger l'intérêt du public. Voilà un peu ce que j'en pense. J'aimerais connaître votre réaction et je m'adresserai ensuite à M. Hammond.

**M. Dye:** Madame la présidente, je conviens avec M. Hawkes qu'une procédure de contrôle, interne ou externe, qui devient un fardeau et qui ne donne rien de plus, est inutile. Dans la mesure où cela ne fait qu'accroître les coûts, sans rien de plus, je ne serais pas prêt à le recommander.

Par contre, il faut faire la part des choses. Tout d'abord, le système doit être bien conçu et il doit y avoir une procédure de vérification interne et externe bien coordonnée pour attester que le système fonctionne comme prévu et qu'il répond aux exigences voulues. Je pense qu'il faut s'orienter dans ce sens. Je ne vais certes pas recommander la création d'une hiérarchie de vérificateurs sillonnant le pays pour faire des inspections qui ont déjà été faites par quelqu'un d'autre. Ce serait ridicule. Toutefois, je persiste à croire qu'il doit y avoir un contrôle complet, bien intégré et bien conçu, et je ne suis pas convaincu que c'est ce que nous avons à l'heure actuelle.

**M. Hawkes:** Par conséquent, vous ne seriez pas fâché si dans l'avenir le rôle de l'inspecteur—c'est-à-dire celui du groupe de M. Hammond—se voyait placé dans le contexte approprié, et s'il était réduit à une fonction de contrôle des vérificateurs extérieurs? Si nous avions d'autres dispositions, d'autres exigences s'appliquant aux vérificateurs de l'extérieur, le rôle du fonctionnaire consisterait à contrôler le travail des vérificateurs externes et non plus les sociétés mêmes. Est-ce que cela . . . ?

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est là un modèle que les parlementaires et le Département devraient envisager. C'était une des optiques proposées. Ce modèle devait être fructueux dans le secteur bancaire, mais je pense que le juge Estey a conclu que cela n'a pas fonctionné dans ces deux cas. Mais il pourrait être acceptable, comme moyen de surveillance, que le Département contrôle le travail de vérificateurs externes, lesquels pourraient être chargés de mener un examen répondant aux conditions du Parlement, du Département, des sociétés touchées, des employés cotisants et des prestataires.

**M. Hawkes:** La société des comptables agréés a-t-elle des normes en matière de vérification externe qui diffèrent sensiblement d'un secteur à l'autre? Y a-t-il des normes



*[Text]*

the insurance industry? Is there a different set for external auditing of trust companies?

**Mr. Dye:** Madam Chair, the Canadian Institute of Chartered Accountants has a handbook. That handbook does have some restrictions. It is aimed at commercial organizations. It does not always apply to not-for-profit, nor to public, enterprises.

As I recall—and I may be subject to correction on this—it seems to me that the insurance industry and the banking industry are presently excluded from the requirements of that handbook. Now that does not mean the kind of audit standards used by auditors when they audit insurance companies or banks are all that dissimilar to what one might apply in other circumstances covered by the handbook. My recollection is—and I hope I am up-to-date on this—that they are presently excluded from the CICA handbook.

• 1110

**Mr. Hawkes:** Mr. Hammond, would you like to comment on that chain of thought?

**Mr. Hammond:** First of all, I might say, Madam Chair, that the expenses the department incurs in supervising financial institutions are assessed against the financial institution. Similarly, the pension plans registered with us pay fees to it, as a cost recovery measure.

We have always been very conscious of our costs and I think we have tried to operate on a very tight budget. I think if you checked with the various Treasury Board authorities, etc., you would find this was the case. We have always tried to operate on a very modest budget, because we had to justify our expenses every year to the financial institutions we supervise.

I think we certainly have been very conscious of the costs, and the fact that we have these annual assessments against financial institutions has given us the incentive to try to minimize our costs. This is the first point.

On the second point, certainly we want to—one of the recommendations of the Auditor General was that we should perhaps rely more on the external auditors with respect to some aspects of our work. We are taking a close look at this. As I indicate in my opening statement, we have a committee set up to look at that possibility.

However, I want to emphasize that in dealing with some of our troubled situations—and I have reported on this in more detail to the Finance committee—we have not had the support we thought we needed from the auditing profession in dealing with some of the troubled situations, with respect to the valuation of troubled real estate, the valuation of mortgages in arrears, and some of these sweetheart deals on take-back mortgages, etc.

We have had to insist—and we did this from the early 1980s at the Department of Insurance—that companies set up

*[Translation]*

particulières pour la vérification externe du domaine de l'assurance? Y en a-t-il d'autres pour les sociétés de fiducie?

**M. Dye:** Madame la présidente, l'Institut canadien des comptables agréés publie un manuel qui prévoit certaines restrictions. Il vise les organisations commerciales. Mais il ne s'applique pas toujours aux entreprises publiques ou à but non lucratif.

Si je me souviens bien, mais je me trompe peut-être, il me semble que le domaine de l'assurance et le secteur bancaire sont actuellement soustraits à l'application des exigences incluses dans ce manuel. Cela ne signifie pas que les normes en matière de vérification qu'appliquent les vérificateurs dans le cas de compagnies d'assurances ou de banques diffèrent sensiblement de celles qui s'appliquent dans d'autres circonstances prévues dans le manuel. Mais si je me souviens bien—et j'espère que j'ai raison—ces secteurs ne sont actuellement pas visés par le manuel de l'ICCA.

**M. Hawkes:** Monsieur Hammond, auriez-vous des commentaires à faire à ce sujet?

**M. Hammond:** Premièrement, j'aimerais dire, madame la présidente, que les frais engagés par le département pour surveiller les institutions financières sont imposés à celles-ci. De même, les régimes de pension enregistrés auprès du département doivent verser des droits, à titre de mesure de recouvrement des coûts.

Nous avons toujours été très conscients de nos coûts, et je crois que nous avons tenté de nous en tenir à un budget très serré. Il vous suffit de vérifier les différentes décisions du Conseil du Trésor, par exemple, pour voir que c'est effectivement le cas. Nous avons toujours tenté de nous en tenir à un budget très modeste, parce que nous devons justifier nos dépenses chaque année aux institutions financières que nous surveillons.

Nous avons donc été très conscients des coûts, et le fait que nous imputons annuellement des frais aux institutions financières nous a incités à tenter de minimiser nos coûts.

Deuxièmement, le vérificateur général a, entre autres, recommandé que nous fassions peut-être davantage appel à des vérificateurs de l'extérieur pour certains aspects de notre travail. Nous examinons de près cette recommandation. Comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, nous avons créé un comité chargé d'examiner cette possibilité.

Toutefois, dans les cas de situations difficiles—et j'ai fait davantage état de cela au Comité des finances—nous n'avons pas joué de l'appui—dont nous croyions avoir besoin—des vérificateurs pour traiter des situations difficiles, touchant par exemple l'évaluation des sociétés immobilières en difficulté, des hypothèques en arriéré et certains marchés avantageux sur des hypothèques à reprise.

Nous avons insisté—depuis le début des années 1980 au Département des Assurances—pour que les sociétés établissent

*[Texte]*

reserves in excess of the amounts the auditors were recommending. Indeed, some of the strongest opponents to what we were trying to do were the auditors of the financial institutions themselves.

I think it is important—and Mr. Justice Estey has mentioned this in his report—that we get together with the auditing profession to develop some standards for these very crucial items; accounting for fee income, mortgages in arrears, loans in arrears, and this sort of thing.

I think if we are going to sort of move to the model of relying on the external auditors, we must be satisfied that those standards are there. Those standards, in my opinion, have not been there up until now.

**Mr. Hawkes:** Do you have regulatory power to put them there?

**Mr. Hammond:** We have regulatory power to impose them on the financial institutions and we were indeed insisting on reserves for the trust and loan companies. We were insisting on reserves greater than the reserves that the auditors were recommending. I have no statutory powers over the accounting profession or the auditing profession.

We are working as a co-operative venture. One of the things to come out of all these problems is that the CICA is concerned about what is going on as well. We have set up a system. We are having regular meetings now to discuss subjects of mutual interest, and so I think things are moving in the right direction. I do not have the power, however, to impose these standards on the auditing or accounting profession.

**Mr. Hawkes:** Okay. Madam Chair, I will ask one last question and hopefully there will be second round—further hearings—because this is a very complex issue.

I sat through the bank hearings, and now I am sitting here trying to think of insurance companies. If you were trying to look at whether or not an insurance company was solvent, you would run into the following problems. You have to really have a way of assessing the characteristics of the clients. Some companies may have clients who burn buildings and others companies may have clients who do not burn buildings. You have an actuary dealing with a sense of risk that comes out of statistics from yesterday, but the liability is really in the future. What will those risks be?

Just on the life insurance end, 30 years from now, what will be the average age of a population and how do we measure that future? You have the characteristics of the investments and a casualty kind of company—immediate cashflow problems perhaps, because in a particular year you have a lot of pay outs.

Those kinds of problems probably do not relate to life insurance companies, yet a real estate evaluation, as I watched it in relationship to those two banks . . . depending on how you

*[Traduction]*

des réserves supérieures aux montants recommandés par les vérificateurs. En fait, certains de ceux qui se sont le plus opposés à ce que nous tentions de faire étaient les vérificateurs des institutions financières mêmes.

Je pense qu'il importe—et le juge Estey l'a signalé dans son rapport—que nous travaillions de concert avec les vérificateurs à l'établissement de normes sur ces aspects primordiaux comme le revenu comptable, les hypothèques en arriéré, les prêts en arriéré et ainsi de suite.

Si nous allons nous orienter vers un recours de plus en plus important aux vérificateurs de l'extérieur, nous devons être convaincus qu'il existe des normes appropriées. Or, à mon avis, ces normes ont été inexistantes jusqu'ici.

**M. Hawkes:** Jouissez-vous du pouvoir de réglementation nécessaire pour les faire adopter?

**M. Hammond:** Nous jouissons du pouvoir de réglementation nécessaire pour les imposer aux institutions financières et nous insistons en fait pour que les sociétés de prêt et de fiducie établissent des réserves. Nous exigeons que ces réserves soient supérieures à celles que recommandent les vérificateurs. Nous ne jouissons toutefois pas de pouvoirs légaux en ce qui concerne les comptables ou les vérificateurs.

À l'heure actuelle, nous travaillons en quelque sorte comme une coentreprise. Il est ressorti de toute cette situation que l'ICCA s'inquiétait lui aussi de ce qui se passe. Nous avons établi un système. Nous tenons des réunions régulières pour discuter de sujets qui nous intéressent mutuellement, par conséquent je pense que nous nous orientons dans la bonne voie. Mais je ne jouis pas du pouvoir nécessaire pour imposer ces normes aux comptables ou aux vérificateurs.

**M. Hawkes:** Bon. Madame la présidente, je poserais une dernière question et nous aurons peut-être un deuxième tour—d'autres audiences—étant donné la complexité du dossier.

J'ai assisté aux audiences sur les banques, et j'essaie maintenant de penser aux compagnies d'assurance. Si vous tentiez de déterminer la solvabilité d'une compagnie d'assurance, vous rencontreriez quelques problèmes. Il faut en somme savoir évaluer les caractéristiques des clients. Certaines compagnies peuvent avoir des clients qui incendient des bâtiments, alors que d'autres n'en ont pas. L'actuaire doit déterminer le risque en fonction de statistiques établies à partir de données d'hier, alors que la responsabilité touche l'avenir. En quoi consisteront donc ces risques?

En ce qui concerne l'assurance-vie, par exemple, comment peut-on savoir quel sera l'âge moyen de la population dans 30 ans et comment peut-on mesurer cet élément futur? Il y a les caractéristiques des placements et les sinistres qui se sont produits pour une compagnie; cela cause peut-être des problèmes d'encaisse immédiats surtout si, au cours d'une année donnée, il y a beaucoup de paiements à faire.

Les problèmes de ce genre ne se posent probablement pas pour les compagnies d'assurance-vie, mais en ce qui concerne une évaluation des biens immobiliers, d'après ce que j'ai pu

## [Text]

valued their real estate holdings, they were solvent or they were insolvent. There was certainly no commonly held view of the value of those real estate holdings at that time. A real estate holding in a life insurance company... you do not need it for 30 years, perhaps, but it may be in a casualty company you do. Then you have the whole business of the management as it reflects operating costs related to fees.

It seems to me these are the competitive factors. A well-managed company could take those variables and charge lower premiums, and yet it would be a safer place to insure yourself than in a place with higher premiums that was less well managed. How do you come in from outside and look at that situation? I believe they are all different.

**Mr. Hammond:** Certainly there are differences between industries and then within industries; there is no question. Insofar as insurance companies are concerned, again, we place a great deal of reliance on the valuation actuary. Life insurance companies for many years required actuarial reports from actuaries on the actuarial reserves they set up. Indeed, it is the responsibility of the actuary to look at some of these factors you have mentioned. For example, we insist the actuary must justify his or her assumptions and must talk about the matching of assets and liabilities for duration and interest rate; all these sorts of things. We look for that in the actuarial report.

We recommended some time ago... and this provision is included in Bill C-8, a bill to amend the federal insurance legislation. There is going to be a requirement for actuarial reports on property and casualty insurance companies. We have not had that up until now. We think it has worked well with the life companies. We think we should have it on the P and C side.

We have been using for a number of years now at the department, if we have concerns about real estate values and mortgages in arrears—and as I said, we have been insisting on reserves at the department—outside real estate appraisers. We have been making use of the services of Public Works, for example, to advise us. We get appraisals—

**Mr. Hawkes:** Careful.

**Mr. Hammond:** They have some real estate appraisers there.

If I may just explain the process, they look at the appraisals on our behalf. If we have concerns, they look at them. We get some advice from them. Then we have retained outside appraisers to do work on our behalf. We have also retained people... if we have some particular concerns about claims reserves, for example, in a property and casualty insurance company, we have retained outside experts to advise us in that.

## [Translation]

voir par rapport à ces deux banques... compte tenu de la façon dont on évalue leur portefeuille immobilier, il y a solvabilité ou insolvabilité. Il n'y avait certes pas à l'époque de vues communes sur la valeur de ces biens immobiliers. Mais en ce qui concerne les biens immobiliers d'une compagnie d'assurance-vie... on peut ne pas en avoir besoin pour 30 ans, alors que ce ne serait pas le cas d'une compagnie d'assurance de risques divers. Puis il y a toute la question de l'administration en ce qu'elle traduit les frais d'exploitation liés aux droits.

Cela me semble être des facteurs se répercutant sur la concurrence. Une société bien gérée pourrait, en tenant compte de ces variables, exiger des primes inférieures et offrir en fait une meilleure assurance qu'une autre compagnie, dont les primes sont plus élevées, mais qui est moins bien gérée. Comment peut-on de l'extérieur examiner cette situation? Je crois que les compagnies sont toutes différentes.

**M. Hammond:** Il ne fait aucun doute qu'il y a des différences entre industries et même à l'intérieur de celles-ci. En ce qui concerne les compagnies d'assurances, nous comptons largement sur l'avis de l'actuaire d'évaluation. Pendant de nombreuses années, les compagnies d'assurances ont exigé des rapports d'actuaire sur les réserves actuarielles qu'elles établissaient. Il appartient en fait à l'actuaire d'examiner certains des facteurs dont vous avez parlé. Nous exigeons par exemple que l'actuaire justifie ses hypothèses et traite de la mise en rapport de l'actif et du passif pour toute la période, du taux d'intérêt, et ainsi de suite. Ce sont les éléments que nous recherchons dans un rapport d'actuaire.

Nous avons recommandé il y a quelque temps de cela... et cette disposition est incluse dans le projet de loi C-8 portant modification de la législation fédérale en matière d'assurance, que l'on exige des rapports d'actuaire sur les compagnies d'assurance de biens, et cela n'a pas été le cas jusqu'ici. Cela semble avoir donné de bons résultats en ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie. Nous croyons que cela devrait s'appliquer également à l'assurance de biens et de risques divers.

Depuis quelques années déjà, nous utilisons, au département, des évaluateurs immobiliers de l'extérieur si nous avons des préoccupations au sujet des valeurs immobilières et d'hypothèques en arrérage; comme je l'ai dit, nous insistons pour qu'il y ait des réserves. Nous avons par exemple demandé les conseils de Travaux publics Canada. Nous obtenons des évaluations...

**M. Hawkes:** Attention.

**Mr. Hammond:** Ce ministère a des évaluateurs de biens immobiliers.

Permettez-moi de préciser que ces derniers examinent les évaluations en notre nom. Si nous avons des doutes, ils les examinent. Ils nous donnent leurs conseils. Nous avons également fait appel à des évaluateurs du secteur privé. Nous avons également retenu les services d'autres personnes... si nous avons des doutes quant aux réserves pour dédommagements, par exemple, dans le cas d'une compagnie d'assurance de biens et de risques divers. Dans ces cas, nous avons demandé les conseils de spécialistes de l'extérieur.



## [Texte]

Putting all these things together, that is the approach we are taking. We are trying to deal with the complex issues you have raised in that sort of approach.

**Mr. Roman:** Mr. Hammond, I guess you have been Inspector General or whatever it is now since 1982. Right?

**Mr. Hammond:** I have been Superintendent of Insurance since 1982, that is right.

**Mr. Roman:** Was part of that in the department?

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. Roman:** The Auditor General has raised . . . The reason I lead with this question is that since 1980 you have had a number of failures amounting to \$2 billion. This is not taking into account the other two major institutions that have basically failed. Do you believe this is a good track record? The Auditor General has pointed out to us, and they made an audit note, that there have been this many dollars basically lost. How can we, sitting on this particular committee, judge as to whether or not that is good or bad?

• 1120

I think in the scope of things, as a result of the Auditor General sort of raising the caution flag with respect to the possible failures of many pension funds within the country, that we would sort of perhaps want to put back confidence in your department in the inspection procedures you are using. So, how do we determine whether that is good or bad?

**Mr. Hammond:** Certainly we are not enthusiastic about the number of failures; there is no question about that. There is one paragraph in the Auditor General's report indicating that generally we have taken steps to respond to those special circumstances, in general we did identify problems early, and in general everybody had advance warning of these problems.

I take comfort in that particular paragraph in the Auditor General's report. That is not to mean we do not need to continue to improve what we are doing and how we are doing it—certainly I believe that is important—but I do take comfort in that particular paragraph in the report, that we did identify problems at an early date, and we did take steps to deal with them, and there were in a sense no surprises.

**Mr. Roman:** In general terms you seem to be satisfied and so does the Auditor General. However, I think probably we should go beyond the terms of "general" and start becoming a little more specific—perhaps putting into place those procedures, rules, and regulations, which may prohibit the occurrences of these areas.

You did mention the act is being changed, I think coming into effect as of January 1, 1987. Is that correct?

**Mr. Hammond:** With respect to pensions.

**Mr. Roman:** With respect to giving you the authority to be able to call for a financial audit of all pension funds, I assume. Is it at your discretion, or is this going to be compulsory as a result of the new legislation?

## [Traduction]

Voilà donc en bref la méthode que nous suivons. C'est ainsi que nous tentons de régler les questions complexes que vous avez soulevées.

**M. Roman:** Monsieur Hammond, je suppose que vous avez été l'inspecteur général depuis 1982. C'est juste?

**M. Hammond:** Je suis surintendant de l'Assurance depuis 1982, exactement.

**M. Roman:** Ce poste faisait partie du département?

**M. Hammond:** Oui.

**M. Roman:** Le vérificateur général a signalé . . . Je vous ai posé cette question parce que, depuis 1980, il y a eu plusieurs faillites qui ont représenté au total 2 milliards de dollars. Cela ne tient pas compte des deux autres faillites de grandes institutions qui se sont produites. Est-ce là un bon bilan, à votre avis? Le vérificateur général nous a signalé que cela représentait autant d'argent perdu, et son Bureau en a pris note. Comment nous, membres du Comité, pouvons-nous juger si cela constitue ou non un bon rendement?

Dans ce contexte et compte tenu du fait que le vérificateur général nous a en quelque sorte mis en garde au sujet de la faillite possible de beaucoup de régimes de pension au Canada, je pense que nous voudrions avoir confiance dans les méthodes d'inspection qu'utilise votre département. Par conséquent, comment pouvons-nous dire si ce rendement est bon ou non?

**M. Hammond:** Évidemment, nous ne nous réjouissons pas du nombre de faillites; cela est certain. Dans son rapport, le vérificateur général a signalé que, d'une manière générale, nous avions pris des mesures pour faire face à ces cas spéciaux, que nous avions réussi à déceler les problèmes sans tarder et que tous les intéressés avaient promptement été mis au courant de ceux-ci.

Ce paragraphe du rapport me réconforte tout particulièrement. Cela ne signifie pas que nous ne devons pas continuer à nous améliorer, et c'est d'ailleurs ce que nous faisons—à mon avis, cela est fort important—mais je me réjouis de ce passage du rapport où il est dit que nous réussissons à cerner les problèmes rapidement et que nous prenons des mesures pour les régler et que par conséquent personne n'est pris au dépourvu.

**M. Roman:** D'une manière générale, vous semblez être satisfait, à l'instar du vérificateur général. Mais je pense que nous devons aller au-delà des «généralités» et commencer à entrer dans le détail, peut-être en adoptant les procédures, règles et règlements qui empêcheront ces cas de se reproduire dans l'avenir.

Vous avez mentionné que la loi allait être modifiée, à compter, il me semble, du 1<sup>er</sup> janvier 1987. Est-ce juste?

**M. Hammond:** En ce qui concerne les pensions.

**M. Roman:** En ce qui concerne votre pouvoir d'exiger une vérification financière de tous les régimes de pension, je suppose. Est-ce que cela va se faire à votre discrétion, ou est-ce que cela sera obligatoire en vertu de la nouvelle loi?

[Text]

**Mr. Hammond:** As a result of the new legislation, it is going to be compulsory that all pension plans registered under the act submit to us annual audited statements. In other words, there is going to be a requirement they submit to us a financial statement. There is going to be a requirement it be audited by an independent auditor.

In the past, the requirement under the legislation was for them to submit to us, only on a triennial basis, a list of assets audited; but now we are going to have an annual requirement for financial statements, an annual requirement that they be audited.

**Mr. Roman:** By virtue of having that, does it eliminate any possible failures in the future?

**Mr. Hammond:** No, no, and I would not suggest that. I think it is a partial response to the Auditor General's concern about representations of management.

I still want to emphasize that I agree with the Auditor General that we need this sort of independent study about, you know, what else we should be doing.

Should we be doing more on-site inspections, using the staff of the Department of Insurance? We dealt with that at some length in our opening statement, but I think that study is important, and we want that study to be made.

**Mr. Roman:** When will that study be completed?

**Mr. Hammond:** The target date is the end of May.

**Mr. Roman:** Is this the end of May 1987?

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. Roman:** Is it going to take into account all of the statements, the criticisms, or observations made by the Auditor General?

**Mr. Hammond:** That is correct, yes. It is going to be a complete evaluation of how we deal with the program of supervising pension plans.

**Mr. Roman:** One other area of concern I had was with respect to the financial resources at your disposal, which I believe were unlimited. You could have asked for additional manpower, additional technology, although perhaps I am making an incorrect assumption.

**Mr. Hammond:** Well, I think you are overstating it a bit. We did ask in a number of cases for additional resources and we were turned down. We do have to . . .

**Mr. Roman:** Turned down, by whom?

**Mr. Hammond:** By Treasury Board. In fact, we had to fight very hard at the beginning of this year to not have a further reduction in our resources. There was a cut-back program, and they wanted to reduce the department's person-years by eight. We did fight very hard and we have managed to retain that level, although now we are scheduled for a reduction of two next year.

[Translation]

**M. Hammond:** En vertu des nouvelles mesures législatives, nous devons obligatoirement recevoir, pour tous les régimes de pension enregistrés au titre de la loi, des états vérifiés annuels. Autrement dit, les responsables de ces régimes devront nous présenter un état financier qui devra être vérifié par un vérificateur indépendant.

Dans le passé, la loi n'exigeait que la présentation triennale d'une liste de l'actif vérifié, mais il faudra maintenant présenter des états financiers annuels vérifiés.

**M. Roman:** Est-ce que cela éliminera toute possibilité de faillite dans l'avenir?

**M. Hammond:** Non, non, je n'irais pas jusqu'à dire cela. Je pense que cela constitue une réponse partielle aux préoccupations exprimées par le vérificateur général quant aux instances de l'administration.

J'insiste sur le fait que nous convenons avec le vérificateur général de la nécessité d'une étude indépendante sur les autres mesures que nous devrions prendre.

Devrions-nous faire plus d'inspections sur place en y affectant le personnel du Département des assurances: nous en avons traité abondamment dans notre déclaration d'ouverture, mais je crois que cette étude est indépendante et nous tenons à ce qu'elle soit réalisée.

**M. Roman:** Quand l'étude sera-t-elle achevée?

**M. Hammond:** Nous visons la fin de mai.

**M. Roman:** La fin de mai 1987?

**M. Hammond:** Exactement.

**M. Roman:** Est-ce que cela tiendra compte de toutes les déclarations, critiques ou observations faites par le vérificateur général?

**M. Hammond:** Précisément. Il s'agira d'une évaluation complète de notre fonction de surveillance des régimes de pension.

**M. Roman:** Une autre question qui me préoccupe est celle des ressources financières à votre disposition, qui, si je comprends bien, étaient illimitées. Vous auriez pu demander un supplément de main-d'œuvre, de technologie, mais peut-être est-ce que je me trompe.

**M. Hammond:** Eh bien je pense que vous exagérez un peu. Nous avons, dans certains cas, demandé des ressources supplémentaires, mais notre demande a été refusée. Nous devons . . .

**M. Roman:** Refusée, par qui?

**M. Hammond:** Par le Conseil du Trésor. En fait, nous avons dû lutter, au début de l'année, pour que nos ressources ne soient pas comprimées davantage. Il y a eu un programme de compressions, et l'on voulait nous retirer huit années-personnes. Nous avons dû nous débattre et nous avons réussi à conserver notre nombre d'années-personnes, mais nous devrons subir des compressions l'année prochaine.

[Texte]

• 1125

**Mr. Roman:** Since you are in charge, do you feel you have sufficient resources now to be able to do your job in a competent manner?

**Mr. Hammond:** As I indicated in my opening statement, we think this comprehensive audit was a positive thing in that it has forced us to sit back and look at how we do things; what we are doing and why we do them. So we have spent a lot of time in looking at the question of resources. I guess the short answer to your question is that, in the context of this report and current developments, we really think we need more resources. Indeed, we have asked for them.

**Mr. Roman:** You have asked for them. When do you expect a response to the request?

**Mr. Hammond:** It is part of the regular Treasury Board process. I guess we would expect to hear some time during the month of December, later this month.

**Mr. Roman:** I would like some information with respect to some of your computer technology, etc.—the new software programs, hardware that is available. Are you making a diligent, concerted effort to install and put into place the new technologies that would assist your department in keeping pace with the industry itself?

**Mr. Hammond:** Yes, we are trying to do that. As was indicated in the Auditor General's report, and as I indicate in my opening statement, at the time the Auditor General was in our office, we had already retained an outside consultant to advise us on the direction in which we should be going with respect to EDP. We have now had that report and have reached our conclusions. Indeed, part of our submission to Treasury Board was a request for additional funds to help us expand our computer capacity. I have dealt with that in a fair amount of detail in here.

**Mr. Roman:** Is that a separate request to the Treasury Board or part of the entire package?

**Mr. Hammond:** It is part of the entire package.

**Mr. Roman:** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you.

Before I go to Mr. Rompkey, I would like to raise a question on another matter.

One of the recent budgets allowed for pension plan money to be invested overseas, or at least out of Canada, if a certain proportion were invested in small business in Canada—I think it was three to one. At the time, some doubts were expressed that most pension fund managers had the kind of expertise to judge small business. Also, the question was raised that much of small business is very risky and not necessarily an ideal place to invest pension funds. Could you tell us how this program is shaping up? Again, from your point of view, if you have pension funds being invested in a rather new, small business in Canada, do you have within your department the

[Traduction]

**M. Roman:** En tant que responsable, croyez-vous disposer de suffisamment de ressources pour exercer de façon compétente vos fonctions?

**M. Hammond:** Comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, cette vérification intégrée nous est apparue très utile puisqu'elle nous a forcés à prendre un peu de recul et à voir comment nous nous acquittons de nos tâches, ce que nous faisons et pourquoi. Nous avons donc consacré beaucoup de temps à la question de nos ressources. Pour répondre brièvement à votre question, je dirais que, compte tenu de ce rapport et des faits récents, nous estimons avoir besoin de ressources supplémentaires. En fait, nous les avons demandées.

**M. Roman:** Vous les avez demandées. Quand attendez-vous une réponse à votre demande?

**M. Hammond:** Cela s'inscrit dans le processus habituel du Conseil du Trésor. Je suppose que nous aurons une réponse en décembre, c'est-à-dire à la fin du mois.

**M. Roman:** J'aimerais avoir des renseignements au sujet de vos installations informatiques, du logiciel et du matériel nouveau qui sont à votre disposition. Déployez-vous un effort diligent et concerté pour installer et mettre en service les technologies nouvelles qui aideraient votre département à progresser au même rythme que la profession elle-même?

**M. Hammond:** Oui, c'est ce que nous essayons de faire. Comme le vérificateur l'a signalé dans son rapport et comme je l'ai moi-même dit dans ma déclaration d'ouverture, lorsque le vérificateur général est venu dans notre bureau, nous avions déjà retenu les services d'un consultant pour qu'il nous conseille en matière d'informatique. Nous avons maintenant reçu son rapport et tiré nos conclusions. Dans notre demande au Conseil du Trésor, nous demandions d'ailleurs des fonds additionnels pour accroître notre capacité informatique. J'en ai assez abondamment traité ici.

**M. Roman:** Est-ce que cela faisait l'objet d'une demande distincte au Conseil du Trésor, ou était-ce inclus dans une seule et même requête?

**M. Hammond:** Cela faisait partie d'une seule et même requête.

**M. Roman:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci.

Avant de céder la parole à M. Rompkey, j'aimerais soulever une question touchant un autre sujet.

Un des derniers budgets permettait l'investissement des fonds de régimes de pension outre-mer, ou du moins à l'étranger, à condition qu'une certaine proportion soit investie dans la petite entreprise canadienne; je pense que la proportion était de trois à un. À l'époque, certaines personnes ont exprimé des craintes quant à l'aptitude de la plupart des gestionnaires de régimes de pension de juger les petites entreprises. On a également fait remarquer que, dans une large partie, la petite entreprise constituait un investissement très risqué et pas nécessairement idéal pour des régimes de pension. Pouvez-vous nous faire le point de la situation à ce sujet? À votre avis, votre



[Text]

expertise to assess whether that is a safe use? What kinds of arrangements would you have to assess what is happening to pension funds invested out of Canada?

**Mr. Hammond:** First of all, Madam Chair, perhaps I could explain the existing provisions of the legislation. The legislation, with respect to investments of pension plans, parallels, to a great degree, the existing legislation with respect to the investments of life insurance companies.

There are two sets of requirements in the legislation: the so-called detailed quality tests and certain quantitative limits. The quantitative limits have not been as rigorous for pension plans as they have been for financial institutions, because of the difference in the nature of their liabilities—very long-term liabilities versus liabilities that may not be so long term.

In that context, we have what we call the “basket provision”, which you have heard of. This allows financial institutions, and, indeed, pension plans, to invest 7% of their assets in investments that would not otherwise qualify. In other words, when we are talking about investments in corporations, those corporations have to have had a certain earnings record and must meet certain tests. Presumably, when you are talking about your investments in small Canadian businesses, these would not meet those tests. I would think that most of these investments would be in the so-called basket cause, so that sort of sets the scenario for it. There would be a limit. In other words, unless these Canadian businesses have established earnings records or dividend records, a pension plan would not be able to invest 100% of their assets in that particular type of investment—it would be limited to 7%. Having set the context now, I am not able to answer your question as to how much money has actually gone into small Canadian businesses, and I do not know if you have that information readily available to you, Mr. Cohen.

• 1130

**Mr. Cohen:** The indication I have is that very little has gone in. I have inquired informally of my contacts over the last few months, because I too was interested in answers to the questions you have posed, and my information is that in fact very, very little money has gone into the small business sector through this mechanism. One would have imagined that people would get package deals. I think pension plans tend to go to experts in a particular field. For example, if they are interested in investing overseas or in real estate, areas where they do not have expertise, they generally would go to experts in those areas, and for a fee they would purchase a package. It was my feeling that there probably might be people who would package a three to one. That does not seem to have happened at all, and so I think this particular provision is not being used at the moment. Perhaps more interest will be shown in the future, but right now very little.

[Translation]

département a-t-il la compétence requise pour déterminer s'il est sage de placer des fonds provenant d'un fonds de pension dans une petite entreprise canadienne relativement nouvelle? Comment pouvez-vous juger un investissement à l'étranger?

**M. Hammond:** Premièrement, madame la présidente, permettez-moi d'expliquer les dispositions actuelles de la loi. Les dispositions relatives à l'investissement de fonds de régimes de pension rejoignent en grande partie celles qui s'appliquent aux investissements des compagnies d'assurances-vie.

Il y a en fait dans la loi deux ensembles d'exigences; ce que l'on appelle les contrôles qualitatifs détaillés et certaines limites quantitatives. Celles-ci n'ont pas été aussi strictes pour les régimes de pension que pour les institutions financières, étant donné la différence quant à la nature du passif des uns et des autres, c'est-à-dire un passif à très long terme contre un passif qui ne l'est peut-être pas autant.

Dans ce contexte, nous avons ce que nous appelons la «disposition de la corbeille», dont vous avez peut-être entendu parler. En vertu de celle-ci, les institutions financières et aussi les responsables de régimes de pension sont autorisés à investir 7 p. 100 de leur actif dans des endroits qui autrement ne seraient pas admissibles. Autrement dit, il s'agit d'investissements dans des sociétés qui ont déjà réalisé certains profits et qui répondent à certains critères. Or les petites entreprises canadiennes ne répondraient probablement pas à ces critères. Je serais porté à croire que la plupart des investissements feraient partie de cette catégorie, avec les conditions que cela suppose. Il y aurait une limite. Autrement dit, à moins que ces entreprises canadiennes n'aient réalisé certains gains ou produit certains dividendes, les responsables d'un régime de pension ne pourraient y investir tout leur actif, mais seulement 7 p. 100. Cela dit, je ne pourrais vous préciser le montant qui a effectivement été investi dans de petites entreprises canadiennes, et je ne sais pas, monsieur Cohen, si vous avez des données à ce sujet.

**M. Cohen:** D'après mes renseignements, il n'y a pas eu des sommes énormes investies dans ces entreprises. Je me suis informé officiellement auprès de mes contacts, ces derniers mois, parce que je voulais, moi aussi, connaître les réponses aux questions que vous avez soulevées. D'après les renseignements que j'ai obtenus, une très petite somme d'argent a été investie, grâce à ce mécanisme, dans la petite entreprise. On aurait pu croire que les investisseurs auraient eu des offres avantageuses. Je pense que les responsables de régimes de pension s'adressent à des spécialistes d'un domaine donné. Par exemple, s'ils veulent investir à l'étranger ou dans l'immobilier, domaines dans lesquels ils ne sont pas des experts, ils s'adressent généralement à des spécialistes qui, contre certains frais, font le placement. Je croyais que certaines personnes constitueraient peut-être des portefeuilles dans un rapport de trois à un. Mais cela ne semble pas s'être produit, et je crois par conséquent qu'on n'invoque peut-être pas à l'heure actuelle cette disposition. Cela suscitera peut-être plus d'intérêt dans l'avenir, mais ce n'est pas le cas pour l'instant.

**[Texte]**

**The Chairman:** Mr. Rompkey.

**Mr. Rompkey:** I think my questions were really asked by Mr. Roman, Madam Chairman. Perhaps I could just follow up briefly.

Your study is underway now and will be in by May. You have also told us that you have had difficulty with the amount of resources available to you, Treasury Board has not been kind to you with regard to person-years, but the likelihood of Treasury Board changing is probably not as good as you might hope. There is a fix in, there is a policy on limiting the size of the public service, and so on, but what about your own budget? Is it possible for you to make use of money as opposed to person-years to do the job? You indicated earlier that you were trying to be cost effective, and I am wondering if being less cost effective and experiencing some short-term pain might not lead to a longer-term gain. Can you hire the kind of expertise you need if you do not have the person-years available to you?

**Mr. Hammond:** I guess part of the problem is that we have not had much money in our budget apart from money to pay salaries. For example, 86% of our regular ongoing budget relates to salary items to pay the staff. Most of the rest of that amount would be money for travel expenses for the on-site inspections of financial institutions that we carry out, and data processing costs. We do not have a lot of money. We now have \$100,000 in our budget to retain outside services, such as these real estate appraisers I talked about, claim specialists, and we believe we need more money for that sort of activity. We have asked for more money.

I guess part of the problem in the past is that we have not had a lot of money in our budget apart from salary money, travel money, and I guess the next biggest item would be the data processing or the computer costs. We have had computer operations. We admit they need to be updated, but we have been spending money on computer operations. Those are the main items in our budget.

**Mr. Rompkey:** Where do you get your money?

**Mr. Hammond:** We go through Treasury Board, and are part of the main estimates, but there is a cost-recovery program. The costs of the supervision of financial institutions are assessed against the financial institutions each year.

**Mr. Rompkey:** Are you looking at that in your study? Is your study broad enough to include a review of this?

**Mr. Hammond:** No, we are not looking at that particular item at the moment.

**Mr. Rompkey:** Is it going to be a constraint? Is your study broad enough?

**[Traduction]**

**La présidente:** Monsieur Rompkey.

**M. Rompkey:** Madame la présidente, je pense que M. Roman a déjà posé les questions que j'avais en vue. Je vais peut-être tout simplement donner suite à son intervention.

Votre étude a été entamée et sera achevée en mai. Vous nous avez dit que vous aviez de la difficulté à obtenir les ressources dont vous aviez besoin et que le Conseil du Trésor n'avait pas été généreux à votre égard en ce qui concerne les années-personnes. Mais le Conseil du Trésor ne changera probablement pas comme vous le souhaiteriez. On a adopté une politique de restriction de la fonction publique, et d'autres mesures de ce genre, et je me demande ce que cela signifie pour votre propre budget? Pouvez-vous vous servir des crédits affectés plutôt que des années-personnes pour accomplir votre travail? Vous avez signalé que vous vous efforciez d'être rentables, et je me demande si en étant moins rentables et en éprouvant quelques difficultés à court terme, vous ne pourriez pas être avantagés à long terme. Pouvez-vous retenir les services des spécialistes dont vous avez besoin si vous ne disposez pas des années-personnes nécessaires?

**M. Hammond:** Je suppose que le problème vient en partie du fait qu'en dehors des postes salariaux, nous ne disposons pas de tellement de crédits. Ainsi, 86 p. 100 de notre budget courant sert à payer nos employés. Le solde est utilisé pour les déplacements effectués aux fins d'inspection sur les lieux des institutions financières ainsi que pour les services d'informatique. Nous n'avons pas tellement d'argent. Nous avons à l'heure actuelle 100,000\$ dans notre budget pour retenir les services de professionnels du secteur privé, comme les évaluateurs de biens immobiliers dont j'ai déjà parlé, les spécialistes en réclamation, et nous croyons avoir besoin de plus de crédits pour ce genre d'activité. Nous les avons d'ailleurs déjà demandés.

Je suppose que, dans le passé, notre problème est venu en partie du fait que notre budget était plutôt dégarni, sauf pour les postes des traitements, des déplacements et des services informatiques, qui constituent sans doute le troisième grand poste de dépenses. Nous nous sommes servis des techniques informatiques. Certes elles ont besoin d'être mises à jour, et nous y avons consacré certaines sommes. Voilà donc les grands postes de dépenses de notre budget.

**M. Rompkey:** Où obtenez-vous vos fonds?

**M. Hammond:** Nous nous adressons au Conseil du Trésor et sommes inclus dans le budget des dépenses, mais il y a également un programme de recouvrement des coûts. Chaque année, les frais de surveillance des institutions financières sont imputés à celles-ci.

**M. Rompkey:** Est-ce que cela sera examiné dans votre étude? Celle-ci est-elle d'assez vaste envergure pour inclure un examen de cette situation?

**M. Hammond:** Non, à l'heure actuelle, nous n'étudions pas cela.

**M. Rompkey:** Est-ce que cela sera une contrainte? Votre étude est-elle d'assez vaste envergure?

[Text]

**Mr. Hammond:** Our study is related to the pension plan supervision; that is the main study.

• 1135

On the cost of the assessment, certainly the comments we have had from the industries, the financial institutions, are that there has been no complaint. In fact, they have been rather supportive. They think in most cases the requests we have had for additional staff or additional funds have not been unreasonable, and they have been supportive of what we have been trying to do. We have not been getting complaints that we are spending too much money, that the assessments are too high.

**Mr. Rompkey:** So you do not feel that lack of funds is a constraint—person-years perhaps, but you do not feel that there is a limitation on you.

**Mr. Hammond:** Oh, well, yes, I do feel it is a constraint, and we have asked for authority to spend more funds. Sorry; I misunderstood you. I do not know that it is the correct sort of terminology, but we are limited. Treasury Board establishes a limit on the amount of funds we can expend, both in terms of person-years and dollar resources.

**Mr. Rompkey:** How is your budget linked to Finance?

**Mr. Hammond:** We are separate departments. Our budget is independent. We have our own budget. It shows up in main estimates and we do a Part III so it is part of the regular main estimates procedure. It is just that the costs are subsequently recovered from the financial institutions.

**Mr. Rompkey:** Thank you, Madam Chairman.

**The Chairman:** Mr. Oostrom.

**Mr. Oostrom:** My concerns were also somewhat expressed by Mr. Roman. How can I assure my constituents and the people of Canada at large about how safe the pension funds are? I know Mr. Dye has said that improvements have been made—and it is a good point—but we have been in government now for two years . . . I have not read all of Mr. Dye's reports over the past eight or nine years since you have been Superintendent of Insurance. Perhaps Mr. Dye can say—has he flagged in the past any concerns or major concerns that he had? What I am driving at is that the constituents are saying, with all that has come out, and the bank failures—and, in essence, there were four—how safe is our money? This government is not doing a good job.

I feel, in a sense—and perhaps you can allay my fears—as a new government coming in, we have been set up in the sense that this has been going on for quite a number of years; it finally came to a boil and the boil broke.

So what I am trying to say is that I want to assure my constituents that this government has, in essence, done a good

[Translation]

**M. Hammond:** Notre étude porte sur la surveillance des régimes de pension; c'est là son objet principal.

En ce qui concerne les frais d'évaluation, les secteurs touchés, les institutions financières ne semblent pas s'en plaindre, d'après les observations que nous avons entendues. Au contraire, ils sont plutôt favorables. Dans la plupart des cas, ils n'estiment pas déraisonnables nos demandes d'effectifs ou de fonds additionnels et ils ont appuyé ce que nous avons tenté de faire. On ne semble pas s'être plaints que nous dépensions trop ou que les frais que nous imputons sont trop élevés.

**M. Rompkey:** Par conséquent, la pénurie de fonds ne constitue pas selon vous une contrainte, comme c'est peut-être le cas pour les années-personnes, mais vous ne vous estimez pas limités dans vos moyens.

**M. Hammond:** Oh! oui, cela me semble une contrainte, et nous avons demandé l'autorisation de dépenser des montants supplémentaires. Excusez-moi, j'avais mal compris. Je ne sais pas si c'est le bon terme, mais nous sommes limités. Le Conseil du Trésor fixe une limite au montant que nous pouvons déboursier, tant en ce qui concerne les années-personnes que les sommes.

**M. Rompkey:** Comment votre budget est-il lié à celui du ministère des Finances?

**M. Hammond:** Nous sommes autonomes. Notre budget est distinct. Nous avons notre propre budget. Il figure dans le budget des dépenses principales, et nous établissons un budget de la Partie III, de sorte que cela s'inscrit dans la procédure habituelle d'établissement du budget des dépenses principales. Mais nous récupérons ensuite les coûts auprès des institutions financières.

**M. Rompkey:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Oostrom.

**M. Oostrom:** Mes préoccupations ont aussi été exprimées par M. Roman. Comment puis-je assurer mes électeurs et tous les Canadiens que les régimes de pension sont en sécurité? M. Dye a déclaré, je sais, que des améliorations avaient été apportées—et j'en prends note—mais je suis député ministériel depuis deux ans . . . Je n'ai pas lu tous les rapports de M. Dye depuis huit ou neuf ans, c'est-à-dire depuis que vous êtes surintendant des Assurances. M. Dye a-t-il signalé dans le passé des problèmes plus ou moins graves? Ce que je veux dire, c'est que mes électeurs se demandent maintenant, compte tenu de tout ce qui s'est passé et des faillites de banques—il y en a en fait eu quatre—si leur argent est en sécurité. Le gouvernement ne fait pas un très bon travail sur ce plan.

Il me semble que—et peut-être pourriez-vous apaiser mes craintes—en tant que nouveau gouvernement, nous nous sommes retrouvés dans une situation qui existait déjà depuis plusieurs années et qui a finalement débordé.

Je voudrais donc tout simplement rassurer mes électeurs et leur dire que le gouvernement a fait un bon travail et que cette



## [Texte]

job and that this is not something that happened in the last two years.

How is it that Mr. Dye has in the past flagged the issues to you and you have not done anything about it?

**Mr. Dye:** If the question is for me, this is the first time we have done a comprehensive audit of the Department of Insurance. We had intended to wrap into it a package embracing the Inspector General of Banks at the same time, and we had previously been doing work at the Canada Deposit Insurance Corporation. It seems to be a niche in the government that is all related and we were going to do them all at once. As a result of the special activity in the Inspector General of Banks area, we decided that it would be inappropriate to tackle that while they were dealing with the banks and dealing with an inquiry, so we let it stand alone until we directed our attention to the Department of Insurance.

This is the first time we have done this type of audit there. Although we have covered 95% or more of the government, this was a relatively small organization and did not come under our first cut of looking across the government since our legislation changed, and it got swept up into our second round.

**Mr. Oostrom:** So in the past you never felt a need to look into, to audit, that specific department because there was no concern or . . .

**Mr. Dye:** We audit the department every year for the financial attest and compliance with authorities. This is the first time they have gone through the value-for-money type of audit.

**Mr. Oostrom:** My second concern is perhaps to Mr. Hammond. I noticed that at the rate of three or four on-site inspections it will take you 200 years to go through all the pension plans; but, with the additional three persons and three part-time you are going to get, how many more on-site inspections will you be able to do? Would it be cost-effective to have three permanent and three part-time employees? Would it perhaps be better to contract out? Would that be more efficient?

• 1140

**Mr. Hammond:** First of all, I should make it clear that we have not yet received the authority to hire those additional persons. We have requested those additional persons.

Second, those additional persons were being requested not in the context of more on-site inspections. As I indicated earlier, I think what we should do before we ask for resources is complete this study and reach agreement with the Auditor General ourselves, decide what needs to be done, and then ask for the resources.

These person-years we have asked for are in the context of the amendments to the federal pension legislation that will

## [Traduction]

situation n'est pas survenue au cours des deux dernières années.

Comment se fait-il que, dans le passé, M. Dye vous ait signalé ces problèmes et que vous n'ayez rien fait?

**M. Dye:** Si votre question s'adresse à moi, c'est la première fois que nous faisons une vérification intégrée du département des Assurances. Nous avions l'intention d'inclure cela dans une vérification englobant également l'Inspecteur général des banques, et nous avons déjà fait une vérification de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Cela semble être un créneau dont tous les éléments sont reliés et nous voulions en faire une vérification globale. Mais étant donné la situation spéciale mettant en jeu l'Inspecteur général des banques, nous n'avons pas jugé opportun de faire une vérification de cette administration, tandis qu'elle s'occupait des problèmes de certaines banques et d'une enquête, c'est pourquoi nous avons décidé de nous préoccuper plutôt du département des Assurances.

C'est la première fois que nous en faisons une vérification. Bien que nous ayons déjà examiné 95 p. 100 ou plus de l'administration fédérale, il s'agit là d'une organisation relativement petite et que nous n'avions pas touchée au cours de notre premier examen depuis la modification de la loi, et elle a donc été incluse dans notre deuxième tour.

**M. Oostrom:** Par conséquent, dans le passé, vous n'avez jamais ressenti le besoin de faire un examen ou une vérification de ce département parce qu'il n'y avait pas de problème ou . . .

**M. Dye:** Nous faisons une vérification annuelle pour vérifier les états financiers et le respect des mesures législatives. Mais c'est la première fois que nous effectuons une vérification de rentabilité de l'organisme.

**M. Oostrom:** Ma deuxième question vise sans doute M. Hammond. À un régime de trois ou quatre inspections sur les lieux par année, il vous faudra sans doute 200 ans pour examiner tous les régimes de pension; mais avec les trois personnes et les trois employés à temps partiel supplémentaires que vous allez obtenir, combien d'autres inspections sur les lieux allez-vous pouvoir faire? Sera-t-il rentable d'avoir trois employés permanents et trois employés à temps partiel? Ne serait-il pas préférable de donner ce travail à contrat? Est-ce que cela ne serait pas plus efficace?

**M. Hammond:** Premièrement, permettez-moi de bien préciser que nous n'avons pas encore été autorisés à embaucher ces autres personnes. Nous en avons tout simplement fait la demande.

Deuxièmement, nous demandons ces effectifs supplémentaires non pas pour effectuer plus d'inspections sur les lieux. Comme je l'ai déjà dit, avant de demander des ressources, je crois que nous devons faire cette étude et nous entendre avec le vérificateur général pour décider des mesures qu'il y a lieu de prendre. Ce n'est qu'ensuite que nous demanderons les ressources voulues.

Les années-personnes supplémentaires que nous avons demandées seront affectées à des tâches liées aux modifica-

[Text]

require pension plans to make significant amendments to their provisions to comply with the new legislation. They have to file those with the department. There are more requirements on us. For example, we will be looking at the audited annual financial statements and that sort of thing. So those person-years were requested in that context, not in the context of additional on-site inspections.

I do not think "part-time" is quite the right word. We are saying we need three for roughly a three-year period, because under the provisions of the act the pension plans have a certain period of time to bring their plans into compliance with the legislation, and then they have to be registered. We have said we would like three additional persons for that period of time to get us over the hump of switching into the new legislation. That is why we have asked for those only on a temporary basis.

**Mr. Oostrom:** We have talked briefly, Madam Chair, about excess funds and so on. I understand companies that either manage their own pension plans or farm them out can charge the costs they incur to manage the pension plans. Now, so far you have always allowed people to get back the excess funds. You may be a bit more careful now. However, what about those pension plans that are deficient? Do you still allow employers to charge these costs against the pension plans?

**Mr. Hammond:** First of all, I would like to say that in the past, where we have allowed refunds of surplus, we have tried to be very careful. We have insisted on an actuarial report. We get an updated actuarial report and we go over it, etc. It has not been a cavalier decision just to allow moneys to go out. We have tried to be very, very cautious. Even before the recent fuss, we tried to exercise our responsibilities in a responsible manner. I do want to emphasize that. It is not just that you send a request and you get your money back. We have been very cautious about it and have tried to be very careful about that.

Insofar as expenses are concerned, yes, the expenses of operating the plan are included in the statement of the pension plan. Certainly, if we thought the expenses were unreasonable in the context of what was being done, that is an item we would raise with the pension plan.

I might ask Mr. Cohen if he has any additional comments on that issue.

**Mr. Cohen:** Yes, thank you, Mr. Hammond. Actually, it is quite unusual for the pension plan to pay costs. Generally speaking, the plan sponsor pays the costs, although in some cases it is true that the pension plan does pay certain external costs, such as management to the funds. If we get requests for the pension plan to pay those costs, then we very carefully check the plan documents to ensure there is proper authority for that.

[Translation]

tions apportées à la Loi fédérale sur les pensions et en vertu desquelles les régimes de pension devront être sensiblement modifiés quant à leurs dispositions pour être conformes aux nouvelles mesures législatives. Ces dispositions devront être déposées auprès du département, et cela nous imposera plus de travail. Nous devons, par exemple, examiner les états financiers annuels vérifiés. C'est donc à cela que seront affectées les années-personnes supplémentaires que nous avons demandées et non pas à d'autres inspections sur les lieux.

Je ne pense pas que l'expression «à temps partiel» soit bien choisie. Nous avons dit avoir besoin d'effectifs supplémentaires pour environ trois ans, étant donné que, d'après la loi, les responsables des régimes de pension se voient accorder une certaine période pour que leurs régimes soient conformes à la loi, lesquels doivent ensuite être enregistrés. Nous avons dit vouloir trois personnes supplémentaires pour cette période de transition à la nouvelle loi. C'est pourquoi nous avons demandé ces effectifs seulement à titre temporaire.

**M. Oostrom:** Nous avons traité brièvement, madame la présidente, des fonds excédentaires et d'autres questions semblables. Je crois savoir que les sociétés qui gèrent leurs propres régimes de pension ou en confient la gestion à d'autres peuvent imputer les frais de gestion. Jusqu'ici, vous avez toujours permis le retrait des fonds excédentaires. Peut-être allez-vous maintenant être un peu plus prudents. Mais qu'en est-il des régimes de pension qui présentent des déficiences? Permettez-vous toujours aux employeurs d'imputer ces frais aux régimes de pension?

**M. Hammond:** Premièrement, permettez-moi de dire que, dans le passé, lorsque nous avons autorisé des remboursements de sommes excédentaires, nous nous sommes toujours montrés très prudents. Nous avons insisté pour avoir un rapport actuariel. Nous exigeons un rapport à jour et nous l'examinons. Nous ne décidons pas à la légère d'autoriser le retrait de fonds. Nous avons tâché d'être très prudents. Même avant que ne se produisent les problèmes récents que l'on connaît, nous avons tâché d'exercer nos fonctions de façon responsable. J'insiste sur cela. Il ne suffit pas de nous envoyer une demande pour obtenir un remboursement. Nous avons été très prudents et nous avons toujours étudié les demandes avec beaucoup de soin.

En ce qui concerne les dépenses, oui, les dépenses d'exploitation d'un régime sont incluses dans l'état du régime de pension. Évidemment, s'il nous semble que les dépenses sont déraisonnables par rapport à ce qui s'est fait, nous allons en discuter avec les responsables.

Je demanderai à M. Cohen d'intervenir s'il a des observations supplémentaires à faire à ce sujet.

**M. Cohen:** Oui, merci, monsieur Hammond. En fait, il est assez rare que les frais soient absorbés par le régime de pension. En général, c'est le souscripteur du régime qui les assume, mais dans certains cas, il est vrai que le régime assume certains frais externes comme les frais de gestion. Si nous recevons des demandes d'imputation de ces frais au régime de pension, nous examinons attentivement les documents du régime pour nous assurer que cela est permis.

[Texte]

So I think you will probably find that in the majority of cases it is in fact the plan sponsor who is paying for most of the cost of administration of the plan and, in some cases, even the cost of investment to the plan. In some cases, though, it is paid by the plan itself.

**Mr. Oostrom:** Of those 750 plans, what percentage are now deficient, do not meet actuarial standards?

• 1145

**Mr. Hammond:** I will ask Mr. Cohen to answer the question.

**Mr. Cohen:** The requirements for the legislation are that every year, the plan's sponsor must put in enough money to cover the cost of pensions accrued in the year plus a certain percentage of any unfunded liability. The unfunded liability could arise for a variety of reasons, either through an increase in benefits granted unilaterally by the plan's sponsor through negotiation or through adverse experience.

We strive to ensure that all pension plans meet this particular standard. I would say that none are deficient in this sense. On the other hand, it is true that some pension plans have more actuarial liabilities than they have assets. This, again, is reflective of the fact that benefits have been increased by plan sponsors.

I do not know offhand what the percentage is. Certainly, in the 1970s, as Mr. Redway was pointing out, a very large percentage of plans had actuarial deficiencies. Today, I would think it is relatively few. A lot of them have surpluses; a number of them have requested surplus refunds. Even those who have not requested surplus refunds often do have a small surplus. I would have to look at the statistics, but I would say a relatively small percentage now have a deficiency in the sense that their liabilities exceed their assets.

**Mr. Oostrom:** Would you have this information passed on to the Chair. Then we could get copies of it.

**Mr. Cohen:** Yes.

**Mr. Oostrom:** I would perhaps bind it up by expressing a caution that, for those companies that do not fulfil, you must be very careful. I do not know whether the regulations permit that you do not let those companies charge their costs against these pension plans. In a way, it is drawing off funds that are going to be used for their own purposes.

Although they have done the work, but because they have not managed it well, why should they be charged with the cost? It is no different from drawing off other funds, in my opinion. It is just a way of reducing the total value of the plan. Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Mr. Hawkes.

**Mr. Hawkes:** Thank you, Madam Chair. I will try to have some very short, sharp questions this time.

[Traduction]

Vous constaterez donc probablement que dans la majorité des cas, c'est en fait le souscripteur du régime qui assume presque tous les frais d'administration et, dans certains cas, même les coûts d'investissement du régime. Toutefois, dans certains cas, ces frais sont absorbés par le régime même.

**M. Oostrom:** Parmi ces 750 régimes, combien présentent des déficiences, c'est-à-dire ne satisfont pas aux normes actuarielles?

**M. Hammond:** Je demanderai à M. Cohen de répondre à cette question.

**M. Cohen:** Selon la loi, le souscripteur du régime doit chaque année verser suffisamment d'argent pour couvrir le coût des pensions courues au cours de l'année plus un certain pourcentage de tout passif non capitalisé. Celui-ci peut résulter d'une foule de facteurs, par exemple d'une hausse des prestations accordées unilatéralement par le souscripteur du régime au terme de négociations, ou d'une situation négative.

Nous cherchons à nous assurer que tous les régimes de pension répondent à cette norme. Sur ce plan, je dirais qu'aucun régime n'est déficient. Par contre, il est vrai que certains régimes ont un passif actuariel plus élevé que leur actif. Mais encore une fois, cela traduit le fait que les souscripteurs ont augmenté les prestations.

Je ne saurais vous indiquer à brûle-pourpoint le pourcentage. Dans les années 1970, comme le signalait M. Redway, un pourcentage très élevé de régimes avaient des déficiences actuarielles. De nos jours, je dirais qu'il y en a relativement peu. Beaucoup enregistrent même des excédents, et plusieurs de ceux-ci ont demandé des remboursements. Même ceux qui n'ont pas demandé de remboursements enregistrent souvent un petit excédent. Il me faudrait examiner les statistiques, mais je dirais qu'un pourcentage relativement faible de régimes ont actuellement une déficience dans le sens où leur passif est plus élevé que leur actif.

**M. Oostrom:** Pourriez-vous transmettre cette information à la présidence. Nous pourrions ensuite en obtenir des copies.

**M. Cohen:** Oui.

**M. Oostrom:** Je devrais peut-être dire que, pour les sociétés qui ne répondent pas aux exigences, vous devez vous montrer très prudents. Je ne sais pas si vous pouvez, en vertu du règlement, interdire à ces sociétés d'imputer les frais aux régimes de pension. D'une certaine manière, cela revient à retirer des fonds qui seront utilisés à leurs propres fins.

Ils ont peut-être fait le travail, mais ils ne l'ont pas bien géré, et je me demande pourquoi ils devraient se voir imputer le coût. À mon avis, cela revient à retirer d'autres fonds. Cela ne fait que réduire la valeur totale du régime. Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Hawkes.

**M. Hawkes:** Merci, madame la présidente. J'essaierai cette fois de poser des questions très courtes et très précises.



[Text]

**The Chairman:** Yes. Mr. Hawkes, we are aiming at finishing at 12 p.m. Mr. Rompkey also has questions.

**Mr. Hawkes:** Okay. Mr. Hammond, in any recent year . . . that you have done . . . that increases costs to companies and therefore premiums to clients. I am thinking particularly of your increased reserve requirements. Perhaps your activity generally at looking at actuarial . . . at the back of my mind is the certain knowledge that liability insurances have had an enormous increase in premium rates. I am just wondering if any of it tracks back to activities of yours.

**Mr. Hammond:** No, Madam Chair. I do not think anything can be tracked back to what we are doing. Certainly we are taking a close look at claims reserves and the adequacy of claims reserves, etc.

I think we have to remember that insurance is not much good, if it is not there to meet its obligations when it is called upon. The fact that you insist on appropriate claims reserves, I think, is important.

I would not say in itself it can . . . you are going to have the loss whether or not we insist on appropriate claims reserves, and you are going to have to pay those claims some day. I would say the cost is more related to the experience than our saying that you have to set up proper claims reserves.

**Mr. Hawkes:** Can you double the claims reserves on average 10%?

**Mr. Hammond:** No. We have not doubled claims reserves. What we want to insist on is that they be adequate in terms of the obligations of the company.

**Mr. Hawkes:** Perhaps this question is to Mr. Riese. The comprehensive liability type of insurance is where we have seen premiums increased enormously. People have had difficulty even getting it, municipalities and so on.

You are an actuary. What has happened here? This is really my question. Did we get an abrupt shift in society where the risks have gone up overnight to be double what they were before? Did we have a trend line which we were not on top of, so we did not have graduated increases? What has happened?

• 1150

**Mr. Hammond:** Perhaps I can answer that question. I have dealt at some length on that issue before the Finance committee.

There was a conjuncture of events. First of all, the property and casualty insurance companies had not been doing well; their operating results had been very poor, so you have to put it in that context. The return on equity was very low. It was about 1% in 1985, or something like that. We also had some serious concerns. There were some failures of property and casualty insurance companies.

[Translation]

**La présidente:** Oui. Monsieur Hawkes, nous aimerions terminer à midi. M. Rompkey a également des questions à poser.

**M. Hawkes:** Très bien. Monsieur Hammond, ces dernières années . . . il y a eu une augmentation des coûts pour les sociétés et par conséquent des primes pour les clients. Je songe tout particulièrement à vos exigences d'accroître la réserve. Peut-être que votre obligation d'avoir des rapports actuariels . . . je songe au fait qu'il y a eu des augmentations énormes des primes pour l'assurance-responsabilité. Je me demande si cela peut être attribuable à certaines activités de votre part.

**M. Hammond:** Non, madame la présidente. Je ne pense pas que l'on puisse attribuer quoi que ce soit à nos activités. Bien sûr, nous examinons de près les réserves pour sinistres afin de voir notamment si elles sont suffisantes.

Il faut se rappeler, je crois, qu'une assurance n'est pas très bonne si elle ne peut satisfaire à ses obligations quand il le faut. Le fait d'insister sur des réserves appropriées pour sinistres est important, je crois.

Je ne dirais pas qu'en soi . . . une perte va se produire, que nous insistions ou non sur la nécessité d'avoir une réserve suffisante, et les compagnies d'assurances vont devoir régler les sinistres un jour ou un autre. Je dirais que le coût dépend plus de la situation comme telle que de notre exigence d'avoir des réserves appropriées pour sinistres.

**M. Hawkes:** Pouvez-vous doubler les réserves pour sinistres qui sont en moyenne de 10 p. 100?

**M. Hammond:** Non. Nous n'avons pas doublé les réserves. Mais nous insistons pour qu'elles soient appropriées, compte tenu des obligations de la compagnie d'assurances.

**M. Hawkes:** Ma question s'adresse peut-être à M. Riese. C'est surtout pour l'assurance-responsabilité tous risques que les primes ont énormément augmenté. Il est même difficile pour les municipalités et d'autres organismes de ce genre d'y souscrire.

Vous êtes vous-même un actuaire. Que s'est-il produit sur ce plan? Voilà ce que j'aimerais savoir. Y a-t-il eu un changement brusque au sein de la société qui a fait que les risques ont doublé du jour au lendemain? Étions-nous bien en-deçà de la ligne de tendance, et n'avions-nous pas des augmentations graduelles? Que s'est-il passé au juste?

**M. Hammond:** Peut-être pourrais-je répondre à cette question. J'en ai traité assez longuement devant le comité des finances.

Il y a eu tout un concours de circonstances. Premièrement, les compagnies d'assurance de biens et risques divers ne se portaient pas bien; leurs résultats d'exploitation avaient été assez médiocres, et il faut donc replacer cela dans ce contexte. Le rendement de l'avoir était très faible. Il était d'environ 1 p. 100 en 1985. Nous nourrissions également de grandes préoccupations. Certaines compagnies d'assurance de biens et risques divers avaient fait faillite.

**[Texte]**

The second thing was there was a crunch in the international reinsurance market. A lot of new insurance companies had come into the market in the 1970s. A lot of people, who thought they were going to make a lot of money on reinsurance, came into the market, got burned, and pulled out. So there was, all of a sudden, a shrinkage of capacity in the reinsurance market.

The third thing was that the insurers here in Canada—most of the insurers in Canada are controlled by non-residents; they are affiliates of American companies or British companies—became very concerned that the trend we were seeing in the United States towards the large liability settlements was creeping into Canada. So it was all those things together that caused them, first of all, to increase their premiums, and secondly, to cut back on coverage.

Bringing those circumstances together, I think that was the...

**Mr. Hawkes:** Do Canadian statistics clearly support that we are indeed following the U.S. trend?

**Mr. Hammond:** That is not clear. Canadian statistics indicate that the P and C companies were suffering losses on liability business. There is no doubt about that. I am personally not convinced that the settlements here in Canada have been—that the trend has been as high or as significant as in the United States.

**Mr. Hawkes:** With respect to the cost recovery issue that the Auditor General points out—a million dollar saving if you can speed up the billing—are you convinced that it is under control and is likely to come about?

**Mr. Hammond:** Yes. We have strongly recommended that this be included in new legislation being drafted now. I am satisfied that is under control. We have also speeded up the billing process under the existing legislation. The new legislation should deal with the Auditor General's recommendation.

**Mr. Hawkes:** One of your responses earlier—I did not get it down exactly, but the general thrust was that you have not had the support from the auditing profession that might have been most useful to you. I am wondering if you are satisfied that your contacts with the auditing profession and what the auditing profession itself is doing is likely to lead to a better sort of external audit practice that will be more helpful to you in meeting your obligations.

**Mr. Hammond:** In my opinion, yes, because the Estey report puts all the cards on the table. The problems that Estey mentioned were the problems we have been dealing with in regard to trust companies for a number of years now. I think things are moving in the right direction. The auditing profession is concerned. We are having discussions about it. I think it will move in the right direction.

**[Traduction]**

Deuxièmement, il y a eu le problème du marché international de la réassurance. Plusieurs nouvelles compagnies d'assurance sont entrées dans le marché dans les années 1970. Nombre de personnes qui pensaient réaliser de gros profits en réassurance sont entrées sur le marché, se sont fait brûler et s'en sont retirées. Il y a donc eu brusquement un rétrécissement de la capacité du marché de la réassurance.

Troisièmement, les compagnies d'assurance, ici au Canada—la plupart des assureurs canadiens sont sous mainmise étrangère; elles sont des filiales de compagnies américaines ou britanniques—ont craint de voir se manifester au Canada la tendance qui se dessinait aux États-Unis quant à la demande de règlements très élevés. Tous ces facteurs ont donc fait augmenter les primes et réduire la protection.

Si l'on met tout cela ensemble, je pense que...

**M. Hawkes:** Est-ce que les statistiques canadiennes démontrent que nous suivons en fait la tendance qui se dessine aux États-Unis?

**M. Hammond:** Cela n'est pas certain. D'après les données sur la situation au Canada, les compagnies d'assurance de biens et risques divers enregistraient des pertes sur le plan de l'assurance-responsabilité. Il n'y a pas de doute à cela. Je ne suis pas personnellement convaincu que les règlements, ici au Canada, ont été aussi élevés ou ont augmenté autant qu'aux États-Unis.

**M. Hawkes:** En ce qui concerne la question de recouvrement des coûts dont parle le vérificateur général—ce qui représenterait une économie d'un million de dollars à condition d'accélérer la facturation—êtes-vous convaincu d'avoir la situation bien en main et de voir cela se réaliser?

**M. Hammond:** Oui. Nous avons fortement recommandé que cela soit inclus dans les nouvelles mesures législatives qui sont en voie de rédaction. Je suis persuadé que la situation est bien en main. Nous avons également accéléré le processus de facturation en vertu des lois en vigueur. Les nouvelles mesures législatives devraient traiter de la recommandation du vérificateur général.

**M. Hawkes:** Dans une de vos réponses antérieures, dont je n'ai pas pris note mot pour mot, mais dont j'ai pu saisir le sens général, vous avez dit ne pas jouir de tout l'appui nécessaire et qu'il vous serait utile d'avoir des vérificateurs professionnels. Êtes-vous convaincus que vos relations avec ces derniers et les mesures qu'ils ont prises vont permettre d'améliorer la pratique de la vérification et vous aider ainsi à respecter vos obligations.

**M. Hammond:** À mon avis, oui, parce que le juge Estey dans son rapport a mis les cartes sur la table. Les difficultés signalées par le juge Estey sont celles que nous tâchons, depuis quelques années déjà, de régler en ce qui concerne les sociétés de fiducie. Je pense que la situation progresse dans la bonne voie. Les vérificateurs ont été sensibilisés. Nous avons des discussions à ce sujet. Je pense que nous nous orientons dans la bonne direction.

*[Text]*

**Mr. Hawkes:** One last thing I would like to ask you about. I would really like to get a better understanding of the actuarial profession. What tools do you have in the bag to predict risk tomorrow, other than historical chance? You talked about assumptions a little earlier, that you check the assumptions. How do you go about this? Perhaps Mr. Dye could answer this as well. How do we measure whether actuarial performance is effective and efficient? Is it not a creative profession? Is it scientific? If it is scientific, the only science that I think could be in it is based on history.

**Mr. Dye:** Let me turn to the actuary present—

**Mr. Hawkes:** You can move forward based on history on a scientific basis, but history is not necessarily accurate for the future. When you run into a futuristic assumption, who judges whether that is right or wrong, because it has enormous implications, I think, for this whole business? I would like to know how you do this.

**Mr. Hammond:** Certainly it is a subject for debate. We have had some big debates in our office with some actuaries about the assumptions they make, for example on non-smoker mortality—just how much better is it than smoker mortality—and some other things.

• 1155

We certainly do get into that sort of debate. In fact, at the Department of Insurance we have raised a number of issues with the actuarial profession, certain types of policies that were based on lapse assumptions. The benefit would depend on whether you are going to lapse your policy. We have not had this type of policy in the past, and we were concerned that some of the assumptions the actuaries were using were too "generous" in the context of no experience having developed. So we have had discussions with the actuarial profession and they have set certain guidelines.

Certainly a lot of judgment is involved. There is no question there is a lot of judgment involved. When you come out with a new type of product and you do not know what the experience has been, I guess the profession says that you should assume the worst is going to happen from the point of view of protecting the solvency of the company.

**Mr. Hawkes:** That is your view.

**Mr. Hammond:** That is our objective.

**Mr. Hawkes:** Worst-case scenarios from the past.

**Mr. Hammond:** Well, it is partly that, but you should build in those safety margins, the margins for deviations, in your assumptions.

Mr. Riese, who is more involved in setting assumptions for valuations, might want to add something to what I have said.

**Mr. Walter Riese (Chief Actuary, Department of Insurance):** Certainly nobody in the profession has a corner on wisdom. We contact other professions, we talk to accountants,

*[Translation]*

**M. Hawkes:** J'aurais une dernière question à vous poser. J'aimerais vraiment mieux comprendre la profession de l'actuariat. De quels moyens vous servez-vous, à part le simple élément de chance, pour prédire les risques qui se poseront demain? Vous avez parlé un peu plus tôt d'hypothèses, à savoir que vous vérifiez les hypothèses. Comment faites-vous cela? Peut-être M. Dye pourrait-il aussi répondre à cette question. Comment mesurons-nous l'efficacité et l'efficacité d'une opération actuarielle? S'agit-il d'une profession de création? Est-elle scientifique? Si elle l'est, je pense que la seule science sur laquelle elle peut être fondée est l'histoire.

**M. Dye:** Permettez-moi de faire appel à l'actuaire qui est parmi nous...

**M. Hawkes:** On peut progresser en se fondant sur l'histoire, mais l'histoire n'est pas nécessairement un moyen précis de prédire l'avenir. Et si l'on pose une hypothèse futuriste, qui peut dire ce qui est bien ou mal, parce que cela a des répercussions énormes, je pense, pour toute cette question. J'aimerais savoir comment vous procédez?

**M. Hammond:** Cela peut certes faire l'objet d'un débat. Dans notre bureau, nous avons des discussions serrées avec certains actuaires au sujet des hypothèses qu'ils posent, par exemple au sujet de l'espérance de vie d'un non-fumeur—à savoir si elle est plus longue de celle d'un fumeur—et d'autres questions de ce genre.

Nous nous lançons certes dans des débats de ce genre. En fait, au département des assurances, nous avons soulevé plusieurs questions avec les actuaires au sujet de certaines polices d'assurance fondées sur des hypothèses de déchéance. Dans ce cas, la prestation dépendrait de la possibilité que la police tombe en déchéance. Comme nous n'avions pas eu ce genre de police dans le passé, nous craignons que certaines des hypothèses utilisées par les actuaires ne soient trop "généreuses" du fait que l'on n'avait pas acquis d'expérience dans ce domaine. Nous en avons donc discuté avec des actuaires, et ils ont établi certaines lignes directrices.

Cela suppose certainement l'exercice de beaucoup de discernement. Il n'y a pas de doute à cela. Lorsque vous offrez un nouveau produit et que vous ne savez pas comment il sera accueilli sur le marché, je pense qu'il faut supposer le pire pour protéger la solvabilité de l'entreprise.

**M. Hawkes:** C'est votre opinion.

**M. Hammond:** C'est notre objectif.

**M. Hawkes:** Il s'agit là de scénarios du pire tirés du passé.

**M. Hammond:** Eh bien, c'est en partie cela, mais il faut prévoir des marges de sécurité, des marges d'écart, dans les hypothèses.

Mr. Riese, qui s'occupe davantage de poser des hypothèses d'évaluations, aurait peut-être quelque chose à ajouter.

**M. Walter Riese (actuaire en chef, département des assurances):** Personne dans la profession n'a le monopole de la sagesse. Nous discutons avec d'autres professionnels, avec des



**[Texte]**

we talk to economists. At any one time we look at the past experience and some judgment has to be brought to bear about how applicable it is going to be in the future. As Mr. Hammond has said, it is a judgment matter.

Our reports are public and they are there for everybody to look at. Other actuaries look at them, economists look at them, accountants. We do not hear too much about it, but we would certainly hope if somebody thinks there is something wrong with our assumptions, they would question them, as we question, at times, assumptions made by other actuaries. There is a debate going on. Ultimately it is a judgment matter, and somebody has to make a decision, especially if you only want one figure. A whole range of figures is not going to be any good. If you have to make a payment—one payment—you have to come up with one figure, even if you know it lies within a range.

**The Chairman:** Mr. Hawkes's point about everything that has been said about actuaries exercising judgment also applies to the external auditors, does it not, because theirs is a judgment call too.

**Mr. Hawkes:** Real estate evaluators too.

**The Chairman:** Yes.

I suppose this is going to be crucial with the Auditor General's suggestion that more reliance be placed on the external auditors. Well, we saw in the case of the Canadian Commercial Bank that there were certain problems with relying on the external auditors.

I understand the auditing profession is re-examining this whole thing. There has been some mention of it today, but given what Mr. Hammond said earlier, that you have a legal opinion that you do not have access to the external auditors' working documents, and you in fact have to accept their judgment, are you working on developing requests for some schedules or some facts that would also allow you to apply your judgment?

**Mr. Hammond:** Certainly, Madam Chair, we are in the process of amending our statement forms to get more information on things we think are important in the context of mortgages and arrears. I am thinking about the trust and loan companies, some of these vendor-take-back mortgages; things like that. So we are trying to get that information.

I did indicate in my opening statement that we had some trouble getting access to the auditor's working papers, although those problems have since resolved themselves. We have managed to have discussions with the firm involved and with the profession. So I think that is moving in the right direction too. I expect those problems were of short-term duration. There seems to be a desire on the part of the profession to work with us, so I would not think those problems will be of a long-term nature. I think we will get the co-operation of the profession in getting access to their working papers, etc.

**[Traduction]**

comptables, des économistes. Nous examinons ce qui s'est produit dans le passé et nous devons déterminer si cela peut s'appliquer à l'avenir. Comme l'a dit M. Hammond, c'est une question de jugement, de discernement.

Nos rapports sont publics, et toute personne peut les examiner. D'autres actuaires les examinent, tout comme des économistes, des comptables. Nous n'en entendons pas tellement parler, mais nous aimerions bien que toute personne qui a des doutes quant à nos hypothèses vienne les contester, tout comme nous contestons nous-mêmes parfois les hypothèses faites par d'autres actuaires. Il s'agit d'un débat perpétuel. C'est en définitive une question de jugement et quelqu'un doit prendre une décision, surtout s'il faut produire un seul chiffre. Il ne va pas être très utile d'avoir tout un éventail de chiffres. S'il faut faire un paiement, un seul, il faut choisir un montant, même si celui-ci se situe à l'intérieur d'une certaine gamme.

**La présidente:** Ce que M. Hawkes a dit de l'obligation par les actuaires d'exercer leur jugement s'applique également aux vérificateurs externes, n'est-ce pas, parce qu'ils doivent eux aussi prononcer un jugement.

**M. Hawkes:** Et les évaluateurs d'immobilier aussi.

**La présidente:** Oui.

Je suppose que cela va être bien important, compte tenu de la suggestion faite par le vérificateur général quant à la nécessité d'avoir davantage recours à des vérificateurs externes. Or nous avons vu, dans le cas de la Banque Commerciale du Canada, qu'il pouvait y avoir certains problèmes à trop compter sur les vérificateurs de l'extérieur.

Je crois comprendre que la profession de la vérification réexamine actuellement toute cette question. On l'a mentionné aujourd'hui, mais compte tenu de ce que M. Hammond a dit antérieurement, à savoir que selon des avocats vous n'avez pas accès aux documents de travail des vérificateurs externes et que vous devez donc accepter leur jugement, travaillez-vous actuellement à l'établissement de demandes de formules ou de faits qui vous permettraient, vous aussi, d'exercer votre jugement?

**M. Hammond:** Madame la présidente, nous sommes en voie de modifier nos formules de relevés afin d'obtenir plus de renseignements sur les aspects que nous croyons importants dans le contexte des hypothèses et des arrérages. Je songe tout particulièrement aux sociétés de prêt et de fiducie, et à certaines hypothèses avec reprise par le vendeur. Nous cherchons donc à obtenir ces renseignements.

Comme je l'ai signalé dans ma déclaration d'ouverture, nous avons un peu de difficulté à avoir accès aux documents de travail des vérificateurs, bien que ces problèmes se soient résolus depuis. J'ai réussi à avoir des discussions avec la firme visée et avec des membres de la profession. Je pense donc que, sur ce plan également, nous nous orientons dans la bonne voie. Je pense que ces problèmes ont été d'assez courte durée. Les membres de la profession semblent vraiment vouloir travailler avec nous, par conséquent je ne crois pas que ces problèmes dureront très longtemps. Je pense que nous obtiendrons la coopération des membres de la profession pour obtenir accès à leurs documents de travail, etc.

[Text]

• 1200

**The Chairman:** Then, Mr. Dye, in making that recommendation, I assume you also had in mind that there would be some new systems in place so that the external auditors' reports would be fuller than they proved to be in the case of the Canadian Commercial Bank, where in fact the external auditors took the word of management for a lot of things.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not recall that we had a lot of recommendations with respect to the external audit. What we did is ask the department to look at how much external audit they would require in order to be satisfied, so they could meet their responsibilities.

With respect to the debates between the department and the CICA, I understand they are going well, and Mr. Hammond seems to believe good co-operation is possible. This model of requiring more information through filing of documents and perhaps attestation to that information by the auditors... if that works for him, it gets the auditors out of a bind where they have information in their working papers, so that it is their property, and it is this relationship between the auditor and the enterprise audited, where they have confidential information they feel obliged not to divulge... If it can be worked in a way mutually satisfactory to the department and the auditor, I think that is one of the ways forward, and I would encourage them to pursue it.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Rompkey.

**Mr. Rompkey:** I hope the question is relevant. It is certainly a question that pensioners would want to ask were they at the table. If it is true that most pensions are not indexed, is it true that inflation means there will automatically be a surplus in pension funds? Also, is there a growing gap in Canada between those who control pension funds and the members, the recipients of pensions, the members of pension funds? I was interested too in your comment that most of the companies are controlled in the U.S. Does that mean that capital is leaving Canada and going into the hands of U.S. financiers at the expense of Canadian pensioners?

**Mr. Hammond:** Madam Chair, first I would like to clarify the latter comment. I made that comment in the context of property and casualty insurance companies and the increase in premium rates. No, I would not make the statement that most of the pension plans that are subject to federal jurisdiction are pension plans of companies controlled offshore. The comment I made was in the context of the property and casualty insurance company. Having said that, with the permission of the Chair, I guess I would like to ask Mr. Cohen to answer the question about indexing and Mr. Rompkey's other questions.

**Mr. Cohen:** I guess there is a problem. Obviously, if a pension plan is not indexed, then there will be...

[Translation]

**La présidente:** Par conséquent, monsieur Dye, lorsque vous avez fait cette recommandation, je suppose que vous pensiez que certains nouveaux systèmes seraient mis en place afin que les rapports des vérificateurs externes soient plus exhaustifs qu'ils ne l'ont en fait été dans le cas de la Banque Commerciale du Canada où les vérificateurs de l'extérieur ont accepté les affirmations de l'administration au sujet de plusieurs aspects.

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne pense pas que nous ayons présenté beaucoup de recommandations au sujet de la vérification externe. Nous avons toutefois demandé au département de voir quelle quantité de vérifications extérieures il leur faudrait pour être convaincus et pour assumer leurs responsabilités.

En ce qui concerne les discussions entre le département et l'ICCA, je crois comprendre que cela s'est bien passé, et M. Hammond semble croire qu'il est possible pour les intéressés de coopérer entre eux. Si ce régime qui consiste à exiger plus de renseignements grâce au dépôt de documents et éventuellement l'attestation de ces renseignements par des vérificateurs... si cela s'avère fructueux pour lui, cela règle la difficulté pour les vérificateurs du fait que les renseignements se trouvent dans leurs documents de travail et leur appartiennent donc. C'est cette relation entre le vérificateur et l'entreprise vérifiée, qui suppose la communication de renseignements confidentiels que l'on s'estime obligé de divulguer... Si cela peut donner des résultats mutuellement satisfaisants pour le département et pour le vérificateur, je pense que cela représente un progrès et je les encourage à continuer dans cette voie.

**La présidente:** Merci. Monsieur Rompkey.

**M. Rompkey:** J'espère que ma question est pertinente. C'est certes une question que les pensionnés voudraient poser s'ils siégeaient à cette table. S'il est vrai que la plupart des pensions ne sont pas indexées, est-ce que cela signifie que, en raison de l'inflation, il y aura automatiquement un excédent dans les régimes de pension? En outre, y a-t-il un écart croissant au Canada entre ceux qui administrent les régimes de pension et les membres, les bénéficiaires, les cotisants des régimes? J'ai aussi trouvé très intéressante votre observation quant au fait que la plupart des sociétés sont sous mainmise américaine. Est-ce que cela signifie que les capitaux fuient le Canada pour enrichir des financiers américains et ce, aux dépens des pensionnés canadiens?

**M. Hammond:** Madame la présidente, permettez-moi tout d'abord de faire une précision au sujet de la dernière observation. J'ai fait cette remarque au sujet des compagnies d'assurance de biens et risques divers et de l'augmentation des primes. Je n'irais pas jusqu'à dire que la plupart des régimes de pension qui relèvent de la compétence fédérale sont ceux de sociétés sous mainmise étrangère. J'ai dit cela au sujet des compagnies d'assurance de biens et risques divers. Cela dit, j'aimerais, avec la permission de la présidence, demander à M. Cohen de répondre à la question au sujet de l'indexation ainsi qu'aux autres questions qu'a posées M. Rompkey.

**M. Cohen:** Je suppose qu'il existe un problème. Évidemment, si un régime de pension n'est pas indexé, il y aura...

[Texte]

**Mr. Rompkey:** Excuse me, what is the ratio of . . . ?

**Mr. Cohen:** As far as the federal jurisdiction is concerned, there are very, very few plans that are formally indexed. The Pension Benefits Standards Act does not cover the Public Service plans, which of course are all fully indexed at the moment. We have a few Crown corporation plans that are fully indexed and in fact follow very closely the Public Service plan. They would cover perhaps 5% or 6% of the total members in federally regulated pension plans.

On the other hand, it has been the practice of most of the larger employers, anyway, to increase benefits on account of inflation. In fact, we have done a study of that, and it will appear in the superintendent's report to the Minister, which will be tabled in Parliament shortly. We have done an informal study of those ad hoc increases. The new legislation that comes into force January 1, 1987 will require us to continue that study in a more formal manner, so the department will have in its possession information regarding the extent of those ad hoc increases. We will be reporting to the government as is required in the new act. This will be additional information about the extent to which pensions are indexed on an ad hoc or informal basis. Although it does not give pensioners quite the same degree of confidence in the indexation as pensioners in formally indexed plans, it does help to close the gap between a non-indexed pension and a fully indexed pension.

• 1205

As far as the relationship between indexation and surplus is concerned, no, I do not think there is a relationship. Surplus has been caused to an extent by the very large, real rates of return that we have been seeing in the last five to six years. Most of the reserves of pension plans actually relate to active participants and for most of those, their benefits are effectively inflation protected because they are based on final salaries; that is, salary at the time of retirement.

It is really the real rate of return that is important. It has been very high, so it is not really inflation so much as the 4%, 5% or 6% real rates of return that has been earned by pension plans.

**Mr. Rompkey:** In the future, then, the new act will necessitate a monitoring of indexation.

**Mr. Cohen:** Yes, indeed.

**Mr. Rompkey:** Thank you, Madam Chairperson.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Madam Chairperson, can I make one small request. Could Mr. Hammond give the committee a list of the dollar request that you made of Treasury Board, and what was actually granted by Treasury Board since 1980, year by year?

[Traduction]

**M. Rompkey:** Excusez-moi, quelle est la proportion de . . . ?

**M. Cohen:** En ce qui concerne les régimes qui relèvent de la compétence fédérale, il y en a très peu qui sont vraiment indexés. La Loi sur les normes des prestations de pension ne s'applique pas aux régimes de pension du service public, qui, à l'heure actuelle, sont évidemment tous indexés. Il y a quelques régimes de sociétés de la Couronne qui sont aussi pleinement indexés et qui suivent de très près celui de la Fonction publique. Ils s'appliquent peut-être à 5 ou 6 p. 100 de tous les membres des régimes de pension réglementés par l'administration fédérale.

Par contre, la plupart des grands employeurs ont pour pratique d'accroître les prestations en fonction de l'inflation. Nous avons d'ailleurs fait une étude à ce sujet, et il en sera question dans le rapport du surintendant au ministre, qui sera bientôt déposé au Parlement. Nous avons fait une étude officielle de ces augmentations spéciales. La nouvelle loi qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1987 nous obligera à poursuivre cette étude de façon plus officielle de sorte que le département aura des renseignements au sujet de l'envergure de ces hausses. Nous ferons rapport au gouvernement ainsi que le prévoit la nouvelle loi. Il s'agira d'une information supplémentaire au sujet des pensions qui sont indexées de façon spéciale ou informelle. Bien que cela ne donne pas aux pensionnés le même degré de confiance que celui dont jouissent les membres de régimes pleinement indexés, cela contribue à rétrécir l'écart entre les régimes non indexés et les régimes pleinement indexés.

En ce qui concerne le lien entre l'indexation et l'excédent, non, je ne crois pas qu'il y ait de rapport entre les deux. L'excédent a été causé jusqu'à un certain point par les taux de rendement réels très forts que nous avons connus depuis cinq ou six ans. La plupart de réserves des régimes de pension intéressent les membres actifs, et les prestations de la plupart de ceux-ci sont en fait protégées contre l'inflation étant donné qu'elles sont fondées sur le traitement final, c'est-à-dire le traitement au moment de la retraite.

C'est vraiment le taux réel de rendement qui importe. Celui-ci a été très élevé, par conséquent ce n'est pas tellement l'inflation que le taux de rendement réel de 4, 5 ou 6 p. 100 qui a été réalisé par les régimes de pensions.

**M. Rompkey:** Dans l'avenir, par conséquent, il faudra, en vertu de la nouvelle loi, contrôler l'indexation.

**M. Cohen:** Oui, en effet.

**M. Rompkey:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Madame la présidente, j'aurais une petite demande à faire. M. Hammond pourrait-il donner au Comité une liste des demandes de crédits faites au Conseil du Trésor, en nous indiquant lesquels ce dernier a effectivement accordés, chaque année, depuis 1980?



[Text]

**The Chairman:** If there are no further questions, may I ask Mr. Hammond and Mr. Dye if they would have any final comments for this morning. Mr. Dye.

**Mr. Dye:** Madam Chair, our office is generally quite satisfied with the department's response. The question of the surveillance over financial institutions was not really dealt with in the questioning today, but it was certainly very completely approached in the opening statement by the department.

The other concern we had with respect to the actuarial reports on the government pension plans looks as though it is going to take care of itself. The legislation has been changed and I think Parliament has had other testimony on that matter about getting these reports in on a more timely basis, so I am reasonably satisfied.

I am slightly embarrassed with respect to my answer to Mr. Hawkes on what is in the CICA handbook, which I should have riveted in my mind at all times. I have taken some advice on that and although it is not part of the main body of the handbook, I do believe there is generally accepted accounting principle information in the handbook by way of guideline, so the profession has considered it.

I am not so sure that it is embraced in the italics of the handbook yet, but there is a good understanding of what is appropriate in the industry. I understand more work is being done on it to address both banks and insurance companies and make them all part of the handbook.

Of course, as you may know, regarding the public sector area that I said was outside, you have the public sector accounting and auditing committee of CICA working to bring that within GAAP and GAAS, too, so there is a lot of progress in that area. I felt I gave an inadequate answer because I simply did not know.

**The Chairman:** On behalf of the committee, I would like to thank Mr. Dye, Mr. Hammond, and their colleagues who have been with us this morning. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

**La présidente:** S'il n'y a pas d'autres questions, je demanderai à MM. Hammond et Dye s'ils ont des observations finales à faire ce matin. Monsieur Dye.

**M. Dye:** Madame la présidente, notre bureau est généralement très satisfait de la réaction du département. Il n'a pas vraiment été question aujourd'hui de la surveillance des institutions financières, mais le département en a traité de façon exhaustive dans sa remarque d'ouverture.

Quant à l'autre préoccupation que nous avons, au sujet des rapports actuariels sur les régimes de pension du gouvernement, il semble que la situation se réglera d'elle-même. La loi a été modifiée, et je pense que le Parlement a entendu d'autres témoignages au sujet de la nécessité de présenter ces rapports en temps plus opportun, par conséquent je suis raisonnablement satisfait.

Je suis un peu gêné quant à la réponse que j'ai donnée à M. Hawkes au sujet du contenu du manuel de l'ICCA, qui devrait être bien ancré dans mon esprit. J'ai reçu des conseils à ce sujet, et bien que cela ne fasse pas partie du corps du manuel, je crois que celui-ci renferme des données au sujet des principes comptables généralement acceptés, qui forment des lignes directrices, ce qui signifie que la profession a été saisie de la question.

Je ne suis pas certain que cela est inclus dans les parties en italique du manuel, mais on comprend bien ce qui est acceptable pour la profession. Je crois savoir qu'on y travaille encore pour que le manuel s'applique tant aux banques qu'aux compagnies d'assurances.

En ce qui concerne le secteur public, que j'ai dit être soustrait à l'application de ce manuel, vous savez peut-être que le comité de la vérification et de la comptabilité du secteur public de l'ICCA s'emploie à y faire aussi appliquer les principes comptables généralement reconnus et les normes de vérification généralement reconnues de sorte qu'il se fait sur ce plan beaucoup de progrès. Il me semblait avoir donné une réponse insatisfaisante, tout simplement parce que je n'étais pas parfaitement au courant de la situation.

**La présidente:** Au nom du Comité, je remercie MM. Dye, Hammond et leurs collègues d'avoir été avec nous ce matin. La séance est levée jusqu'à convocation par la présidence.





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, December 2, 1986

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;  
Bonnie Miller, Principal, Audit Operations.

*From the Department of Insurance:*

Robert M. Hammond, Superintendent of Insurance;  
Walter Riese, Chief Actuary;  
Michael Cohen, Director, Pension Benefits Division.

#### TÉMOINS

Le mardi 2 décembre 1986

*Du bureau du Vérificateur général:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada;  
Bonnie Miller, directeur principal, Opérations de vérification.

*Du Département des assurances:*

Robert M. Hammond, superintendant des assurances;  
Walter Riese, actuaire en chef;  
Michael Cohen, directeur, Division des normes de prestation de pension.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Tuesday, December 9, 1986

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mardi 9 décembre 1986

Présidente: Aileen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 12—Comprehensive Audit of the Department of Insurance

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 12—Vérification intégrée du Département des Assurances

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



---

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 9, 1986  
(10)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 9:46 o'clock a.m., this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada. *From the Department of Insurance:* Robert M. Hammond, Superintendent of Insurance; Michael Cohen, Director, Pension Benefits Division.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 12—Department of Insurance of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The witnesses answered questions.

The Chairman authorized that the letter dated December 8, 1986 (with attachments) from the Superintendent of Insurance be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "PUBL-7"*)

At 11:10 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1986  
(10)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 9 h 46, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada. *Du Département des assurances:* Robert M. Hammond, surintendant des assurances; Michael Cohen, directeur, Division des normes de prestation de pension.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986, au chapitre 12 intitulé *Département des assurances*.

Les témoins répondent aux questions.

Le président permet que la lettre du Surintendant des assurances et les pièces y jointes, en date du 8 décembre 1986, figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «PUBL-7»*)

A 11 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, December 9, 1986

• 0948

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. The committee is resuming consideration of Chapter 12 of the Department of Insurance of the 1986 Auditor General's report. With us this morning we have Mr. Dye, Auditor General, and from the Department of Insurance, Mr. Hammond, Superintendent of Insurance.

I understand there are no opening remarks and we can therefore go directly to questions, so we will open with Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman. First of all, while I guess we are all suffering from the weather this morning, I am suffering partly from the fact that I had to leave the last meeting a little early. So some of my questions may perhaps duplicate some of the questions asked previously, and I apologize for that.

As I recollect last time we were all together, and dealing with the question . . . going back for a moment to the question of the pension plan supervision and dealing with that. You indicated at that time, Mr. Hammond, you were going to be undertaking a study to see how the supervision might be dealt with in perhaps a different fashion, perhaps a more effective fashion providing closer control. At that time I believe you indicated you were preparing the terms of reference for this study and you hoped to have that finished and approved, or at least ready for approval, by the middle of this month. I suppose one might argue we are still not at the middle of the month, but we are getting pretty close to it. I am wondering if you now have those terms of reference approved and if you can tell us about them this morning.

**Mr. Robert M. Hammond (Superintendent of Insurance, Department of Insurance):** Madam Chair, we are working on those terms of reference. Although I said the middle of the month, I intended to say December 19, which is slightly past the middle of the month. We certainly are working on the terms of reference. We have had a number of meetings with the Office of the Comptroller General. They have had experience in this sort of program evaluation. We want to make certain that our study is effective and that we get the best value for our money.

• 0950

We had another meeting with them on Friday, and we are actively working on the terms of reference in considerable detail. They have suggested it is not only setting out what the study should be, but also setting out all the background of the legislation and deciding why we are doing things the way we are, etc. so that when we put this out for tenders, people will

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 9 décembre 1986

**La présidente:** Je déclare cette séance ouverte. Le Comité reprend son étude du chapitre 12 du rapport du vérificateur général pour l'année 1986, chapitre qui est consacré au Département des assurances. Nous avons avec nous ce matin M. Dye, vérificateur général et M. Hammond, qui est le surintendant du Département des assurances.

Je crois savoir qu'il n'y a pas de remarques préliminaires et que, par conséquent, nous pouvons passer directement aux questions. Alors nous allons commencer avec M. Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente. Premièrement, je crois que le temps nous fait tous souffrir ce matin et je sais que je souffre moi-même parce que j'ai dû quitter la réunion un peu plus tôt que prévu la dernière fois. Alors il se peut que certaines de mes questions puissent dédoubler d'autres questions déjà posées et je vous en demande pardon.

Si je me rappelle bien lors de notre dernière réunion nous avons étudié la question . . . pour revenir pour un moment à la question de la surveillance du régime de pensions et pour nous pencher encore une fois sur cela, vous nous indiquiez à ce moment-là, monsieur Hammond, que vous alliez entreprendre une étude pour déterminer comment on pourrait se préoccuper de la surveillance de façon différente, peut-être découvrir une façon plus efficace d'assurer un contrôle plus serré. Lors de cette réunion je crois que vous avez indiqué que vous étiez en train de préparer le mandat ou les attributions qu'il faut donner à cette étude et vous aviez bon espoir que ce travail serait terminé et que ce mandat serait approuvé vers le milieu de ce mois-ci. Je suppose que l'on pourrait alléguer que nous n'en sommes pas encore au milieu du mois, mais nous nous en approchons. Je me demande si ce mandat n'a pas été approuvé et si vous pourriez nous en parler ce matin.

**M. Robert M. Hammond (surintendant des assurances, Département des assurances):** Madame la présidente, nous travaillons toujours sur ce mandat. Même si j'ai parlé du milieu du mois, je voulais dire le 19 décembre, date qui dépasse un peu le milieu du mois. Nous travaillons véritablement sur le mandat. Nous avons tenu un certain nombre de réunions avec les représentants du bureau du contrôleur général. Ce bureau a acquis de l'expérience dans ce genre d'évaluation des programmes. Nous voulons nous assurer que notre étude sera efficace et que nous obtiendrons les meilleurs résultats pour notre argent.

Nous les avons rencontrés encore une fois vendredi et nous travaillons d'une façon très active sur le mandat et sur les attributions de notre étude, jusque dans le détail. On nous a proposé de déterminer non seulement ce que cette étude devrait être, mais de déterminer également tout l'historique de la législation et d'établir pourquoi nous faisons les choses

[*Texte*]

have a complete package. We are still on stream. We hope to have our package ready for discussions with the Office of the Comptroller General by December 19.

**Mr. Redway:** Do you intend as well to discuss your package of terms of reference with the Auditor General, bearing mind he has expressed concerns that the study is really in response to concerns that have been expressed?

**Mr. Hammond:** Yes. We would certainly welcome any comments the Auditor General might wish to offer on the study. We will make a point of passing it by them.

**Mr. Redway:** Once it is finalized, would it be possible to provide our committee with a copy of those terms of reference?

**Mr. Hammond:** I see no reason why the committee should not be provided with a copy of the terms of reference. We would be happy to do so.

**Mr. Redway:** We would then be in the picture as to what your study was going to be all about. Is there any other change in your forecast of when the study would be likely to be completed and when we might be in a position to know what, if any, changes should be put in place with respect to supervision of these plans?

**Mr. Hammond:** No. Our objective is still to have the study completed by May 31. I will probably have more information in January when we put this out for tender, so to speak, and talk with the people. They may have different ideas about the amount of time it will take them to do the study. But we are certainly going to try to keep to this deadline.

**Mr. Redway:** What sorts of firms would you be looking at to do this sort of a study?

**Mr. Hammond:** I think we are looking for people with auditing experience, pension knowledge and some ability to tap into actuarial resources. I think those are the three important criteria.

**Mr. Redway:** Would this necessarily entail using an auditor or using a firm that is now doing some audits or has some involvement in the pension plans themselves? If this is the case, is there not the potential for some kind of conflict of interest in the actual consulting firm you might use?

**Mr. Hammond:** I am not so sure about it. As we indicated at the last meeting, there is going to be a requirement for an annual audit of pension plans. It is in the new regulations that are being issued pursuant to the provisions of the revised Pension Benefits Standards Act. I think it is a certainty. I do not think there will be any backing off from this requirement. I would not expect this study to say you should not be asking for audited statements from pension plans. I think if there was a

[*Traduction*]

comme nous les faisons, etc., afin que lorsque viendra le temps de faire les appels d'offres, les personnes intéressées soient placées devant un dossier complet. Nous y travaillons toujours. Nous espérons que notre document sera prêt et mis à la disposition du bureau du contrôleur général, pour fins de discussion, le 19 décembre.

**M. Redway:** Avez-vous l'intention également de discuter de votre dossier et des attributions de l'étude avec le vérificateur général, vous rappelant que ce dernier s'intéresse à ce que l'étude corresponde réellement aux préoccupations qui ont été exposées?

**M. Hammond:** Oui. Nous accueillerons avec plaisir les commentaires du vérificateur général sur notre étude. Nous allons sûrement soumettre notre étude à ses commentaires.

**M. Redway:** Lorsqu'il aura été déterminé de façon définitive, est-ce qu'il sera possible de faire parvenir à notre Comité une copie du mandat?

**M. Hammond:** Je ne vois aucune raison qui empêche ce Comité de recevoir copie du mandat. Nous le ferons donc avec plaisir.

**M. Redway:** Il nous sera alors possible de nous tenir au courant des perspectives de votre étude. Est-ce qu'il y a des changements dans la date d'échéance de votre étude et dans la date où nous serons en mesure de savoir, s'il en est, quels sont les changements qui doivent être réalisés en ce qui a trait à la surveillance de ces régimes?

**M. Hammond:** Non. Nous avons encore comme objectif de voir l'étude se terminer le 31 mai. J'aurai probablement plus de renseignements sur cette question en janvier lorsque nous ferons les appels d'offres et lorsque, pour ainsi dire, nous pourrions discuter avec les personnes. Ces dernières pourront peut-être avoir des avis différents sur les délais. Mais nous allons sûrement essayer de nous en tenir au délai dont je viens de parler.

**M. Redway:** Quelles sont les sociétés auxquelles vous pourriez faire appel pour effectuer cette étude?

**M. Hammond:** Je pense que nous allons nous intéresser aux sociétés qui ont de l'expérience en vérification, qui ont des connaissances sur les régimes de pension et qui sont au fait des ressources actuarielles. Je pense qu'il s'agit là des trois critères les plus importants.

**M. Redway:** Est-ce que cela oblige nécessairement à recourir à un vérificateur ou à une société qui effectue déjà des vérifications ou qui est impliquée d'une façon ou de l'autre dans les régimes de pension? Si tel est le cas, est-ce qu'il n'y a pas risque de certains conflits d'intérêt au sein de la société que vous pourriez retenir?

**M. Hammond:** Je n'en suis pas certain. Comme nous l'avons mentionné lors de la dernière réunion, on va exiger que les régimes de pension soient soumis à une vérification annuelle. Cela fait partie des nouveaux règlements qui font suite aux dispositions de la Loi renouvelée sur les normes de prestations de pension. Je crois qu'il s'agit là d'une certitude. Je ne crois pas que nous reculons par rapport à cette exigence. Je ne m'attendais pas à ce que cette étude conclut que nous ne

*[Text]*

possibility that one of the recommendations might be that we should have independent audits of financial statements of pension plans, then I could see the potential for conflict of interest. But given that we have decided this, we think it is important and we think it is necessary. I think it is a given. In this context I do not see as much of a conflict of interest.

**Mr. Redway:** You do not think there would be any problem in any of the other areas where you might be asking them about the possibility of some sort of independent evaluations on investment portfolios, real estate, mortgages or something of the sort.

**Mr. Hammond:** I do not see it as causing any serious potential for conflict of interest. No.

**Mr. Redway:** Would it be one of the criteria? Would the question of conflict of interest be a criteria in choosing a consultant for doing this work?

**Mr. Hammond:** Certainly it is one of the things we always try to do. We engaged a number of firms to act on our behalf in connection with the liquidation of insurance companies. We are always very concerned about conflicts of interest and we try to think about them, and we specifically ask the firms that are tendering to think about it and to assure us that they do not see any conflict of interest. So it is certainly an issue that will be addressed.

• 0955

**Mr. Redway:** In this study you are going to do, do you anticipate that there would be anything in the area of pension plan surplus withdrawal that would be studied, or are you going to leave that out of this study altogether?

**Mr. Hammond:** We have not really anticipated that we would include that in the study. That is something we could give some thought to, I guess, although there are extensive discussions going on now at the federal-provincial level as to what should be done on that particular issue. But we had not specifically envisaged that we would ask... I guess we were thinking that we are looking more at the regulation side, the inspection side, what we should be doing about asset valuation, etc., and I think the question of what should be done about surplus is more of a policy matter as opposed to...

We have had lots of advice. There has been lots of advice from actuarial firms; some of the auditing firms have commented on it; of course the unions have a different attitude towards it. I think it is really a policy matter.

I am not sure that the expertise we are looking for to do the study we have talked about would really be suitable for a study on this question of pension plan surplus.

*[Translation]*

devrions pas exiger une vérification des régimes de pension. Je crois que s'il y a une possibilité que l'une des recommandations soit à l'effet que nous devrions effectuer une vérification indépendante de la situation financière des régimes de pension, alors je pourrais songer à la possibilité de conflits d'intérêt. Mais étant donné ce que nous avons décidé à ce sujet-là, nous croyons que cela est important et nous croyons que cela est nécessaire. Je crois qu'il s'agit là d'une donnée de la situation. Et dans ce contexte, je ne vois pas vraiment de conflit d'intérêt.

**M. Redway:** Vous ne croyez pas qu'il puisse y avoir de difficultés dans l'un ou l'autre des autres domaines où vous pourriez leur demander de voir à la possibilité d'effectuer certaines vérifications indépendantes, sur des dossiers comme ceux des investissements, des biens immobiliers ou des hypothèques?

**M. Hammond:** Je ne vois pas comment cela pourrait causer des conflits d'intérêt. Non.

**M. Redway:** Est-ce qu'il s'agit là d'un des critères? Est-ce que cette question de conflits d'intérêt pourrait être un critère déterminant dans le choix d'un consultant pour ce travail?

**M. Hammond:** Bien sûr, il s'agit là d'une des choses que nous essayons de respecter. Nous avons embauché un certain nombre de sociétés pour agir en notre nom dans certains cas de liquidation de compagnies d'assurance. Nous nous préoccupons toujours beaucoup des questions de conflits d'intérêt, et nous essayons d'y penser et nous demandons d'une façon spécifique aux sociétés qui font des appels d'offres de s'en préoccuper également et de nous assurer qu'elles ne voient pas de conflits d'intérêt. Oui, il s'agit certainement d'une question dont nous allons nous préoccuper.

**M. Redway:** Dans cette étude que vous allez faire, est-ce que vous prévoyez faire quelque chose dans le domaine du retrait des excédents des régimes de pensions? Ou bien allez-vous plutôt laisser toute cette question de côté?

**M. Hammond:** Nous n'avons pas songé à inclure cette question dans notre étude. Je crois bien qu'il s'agit là d'une question à laquelle nous pourrions songer même si présente-ment il se déroule en discussions intenses au niveau fédéral-provincial sur ce qui doit être fait dans ce cas en particulier. Mais nous n'avons pas prévu nous pencher sur cette question... Je crois que nous avons songé à nous préoccuper davantage du côté de la réglementation, de l'inspection, du côté de ce que nous devrions faire au sujet de l'évaluation des éléments d'actif, etc. et je crois que la question de savoir ce qui doit être fait au sujet des excédents est beaucoup plus une question de politique par rapport à...

Nous avons reçu beaucoup d'avis. Nous avons reçu beaucoup d'avis des sociétés d'actuaire; certaines des sociétés de vérification ont fait des commentaires sur cette question; bien entendu, les syndicats ont exprimé une attitude différente. Je crois qu'il s'agit vraiment d'une question de politique.

Je ne suis pas sûr que les experts qui nous intéressent pour effectuer l'étude dont nous parlons soient capables de se



[Texte]

**Mr. Redway:** Going back to the question of pension plan surplus and what you are doing, I understand you have a fairly limited set of rules in your mind about restrictions on withdrawal of surplus at the moment, and I gather you are not contemplating making any changes there.

**Mr. Hammond:** Oh, well, certainly we have introduced a number of changes since the court decisions came out in August, and there are going to be some new requirements in the regulations made pursuant to the revised Pension Benefits Standards Act. As I indicated last week, there are a number of new requirements.

First of all, we are going to insist that any employer who applies for a refund of surplus must notify the employees, the members of the plan, and must indicate to them that if they have any concerns or if they have any questions then they are free to address themselves to the Superintendent of Insurance to express their concerns.

Secondly, we are going to make very sure, on the basis of legal advice, that the plan documents—the terms of the plan, all the related documents of the plan—make it absolutely clear that the employer has an entitlement to this surplus, and we are going—

**Mr. Redway:** Would you not have done that before? That seems pretty basic to me. Surely you have not been approving the withdrawal of surplus in the past without adequate legal advice as to whether or not they legally can withdraw?

**Mr. Hammond:** The thing is that in the context of these court decisions the legal advice we are getting is—

**Mr. Redway:** Changed.

**Mr. Hammond:** —I do not know if I would use “changed”—much more cautious, I would say. Certainly our legal advisers are looking at plans and saying that they are not satisfied that they can give us clear advice that the employer is entitled to those funds, and if there is any doubt whatsoever then we would not proceed without at least the court making a decision as to whether or not they were entitled.

**Mr. Redway:** Are your legal advisers from the Department of Justice?

**Mr. Hammond:** Yes, they are.

**Mr. Redway:** I see. As I understood it, the two areas you have indicated were the two areas you indicated previously you were going to look at as far as surplus withdrawal is concerned. Particularly in the areas identified in the Estey commission study with respect to the bank failures—and the Auditor General's concern pointed out with respect to the valuation of assets within a particular investment portfolio and the concentration of those assets in one area or another—it seems to me that would set off a traffic signal in one's mind to look at some other things as well before you agreed that the

[Traduction]

pencher sur la question des excédents des régimes de fonds de pensions.

**M. Redway:** Pour revenir à la question des excédents des fonds de pensions et sur ce que vous faites, je crois que vous avez pour le moment, au sujet des restrictions touchant le retrait des excédents, un nombre assez limité de règlements et j'en conclus que vous en prévoyez faire aucun changement dans ce domaine.

**M. Hammond:** Oh, je dois dire que nous avons adopté un certain nombre de changements depuis les décisions de la Cour en août dernier, et il y aura de nouvelles exigences dans le domaine des règlements, à la suite de la Loi révisée sur les normes des prestations de pensions. Comme je l'ai indiqué la semaine dernière, il y a un certain nombre d'exigences nouvelles.

Premièrement, nous allons exiger d'un employeur qui fait une demande de remboursement d'excédents qu'il en avise ses employés, les membres du régime; et il doit leur indiquer que s'ils veulent exprimer leurs préoccupations ou s'ils veulent poser des questions, ils sont libres de s'adresser eux-mêmes directement au surintendant des assurances afin de faire valoir leurs inquiétudes.

Deuxièmement, nous allons nous assurer, à la lumière d'avis juridiques, que les documents, les clauses et tous les documents afférents au régime, que tous ces documents nous assurent que l'employeur a un droit sur ce surplus et nous allons...

**M. Redway:** Mais est-ce que vous n'auriez pas fait ça plus tôt? Cela me paraît fondamental. Certainement vous n'avez pas approuvé le retrait d'excédents par le passé sans avoir obtenu d'avis juridique vous assurant qu'un tel excédent était légalement possible?

**M. Hammond:** Le fait est que dans le contexte des décisions de la Cour, l'avis juridique que nous obtenons est...

**M. Redway:** Changé.

**M. Hammond:** Je ne sais pas si j'emploierais le mot «changé», beaucoup plus prudent, je dirais. Bien sûr, nos avocats étudient les régimes et nous disent qu'ils ne sont pas certains de pouvoir nous assurer clairement que l'employeur a droit à ces fonds et s'il y a quelque doute que ce soit, alors nous n'allions pas aller de l'avant sans que la Cour ne décide de la possibilité des retraits.

**M. Redway:** Est-ce que vos conseillers juridiques viennent du ministère de la Justice?

**M. Hammond:** Oui, en effet.

**M. Redway:** Je vois. Si j'ai bien compris, les deux domaines que vous avez mentionnés sont ceux dont vous avez déclaré que vous alliez vous préoccuper en ce qui a trait au retrait des excédents. Tout particulièrement dans les domaines mentionnés par l'étude de la Commission Estey en ce qui a trait aux faillites des banques, vous tiendrez également compte des préoccupations exprimées par le vérificateur général en ce qui a trait à l'évaluation des éléments d'actif au sein d'un portefeuille particulier d'investissement et la concentration de ces éléments d'actifs dans l'un ou l'autre des domaines; il me

[Text]

surplus was exactly as indicated, even if you were contemplating letting it out of the bag.

[Translation]

semble que cela serait suffisant pour déclencher dans l'esprit un certain signal avertissant qu'il faut se pencher également sur d'autres domaines avant de conclure que les excédents sont exactement ceux que l'on a indiqués, même si vous avez envisagé laisser cela de côté.

• 1000

**Mr. Hammond:** I did not mention that we have always insisted, when any employer applies for a refund, that we get a new actuarial report and—

**Mr. Redway:** Who does that report? Their own actuaries or . . . ? Do you have independent actuaries who do that?

**Mr. Hammond:** They are actuaries. Most pension plans do not have their own actuaries. They use actuarial consulting firms, just as they hire an auditor to carry out an audit.

**Mr. Redway:** But they do use the same consulting firm. While they may not be on staff, it is in fact an ongoing relationship.

**Mr. Hammond:** It is an ongoing relationship. That is right.

As I also indicated, we ask for this independent actuarial report and go over it very carefully. As I indicated at the last meeting, we have had significant input into the guidelines and the standards that have been established by the Canadian Institute of Actuaries in connection with the valuation of pension plans. We specifically look for this in the report, and we study the report very carefully. The actuary must be satisfied that the values that he or she is assigning to the assets, for the purposes of this evaluation, are consistent with the assumptions that are used for the liabilities. There is an onus on the actuary to look at the value of the assets, to make sure that the data that the actuary gets are reliable and represent the facts, etc. So there is that check now involved in the system.

**Mr. Redway:** What would you do in the area of real estate investments, for instance, because that seems to be the biggest potential concern, with the value of real estate going up and down at times like a yoyo? Those investments could vary greatly, depending on the economic situation in one part of the country or another. Do you actually insist on up-to-date valuations?

**Mr. Hammond:** What we have done in some cases is question the value that was assigned to real estate. I do not think we have ever asked for an independent valuation, but I will just confirm that with Mr. Cohen.

**Mr. M. Cohen (Director, Pension Benefits Division, Actuarial Branch, Department of Insurance):** Actually, the fact is that the percentage of assets in real estate for pension plans is relatively small.

**M. Hammond:** Je n'ai pas dit que nous avons toujours insisté, lorsqu'un employeur fait une demande de remboursement, pour obtenir d'abord un rapport d'actuaire et . . .

**M. Redway:** Qui fait ce rapport? Leurs propres actuaire ou . . . ? Disposez-vous d'actuaire indépendants pour faire ce travail-là?

**M. Hammond:** Ce sont des actuaire. La plupart des régimes de pension n'ont pas leurs propres actuaire. On utilise des sociétés d'actuaire comme on embauche un vérificateur pour faire du travail de vérification.

**M. Redway:** Mais ils utilisent la même société de consultants. Ces personnes ne font pas partie des effectifs mais il s'agit d'une relation permanente.

**M. Hammond:** C'est effectivement une relation permanente. C'est vrai.

Comme je l'ai mentionné, nous demandons que soit effectué un rapport d'actuaire indépendants et nous l'étudions très attentivement. Comme je l'ai mentionné lors de la dernière réunion, nous avons eu une influence déterminante sur l'élaboration des lignes directrices et des critères qui ont été établis par l'Institut canadien des actuaire en ce qui a trait à l'évaluation des régimes de pension. C'est précisément ce que nous cherchons dans le rapport et nous l'étudions très attentivement. L'actuaire doit également être certain que les valeurs qu'il assigne aux éléments d'actifs, aux fins de cette évaluation, sont conformes aux critères qui sont utilisés pour le passif. L'actuaire a l'obligation d'examiner la valeur dont dispose l'actuaire sont fiables et qu'elles représentent les faits, etc. Alors le système dispose maintenant de cet élément de sûreté.

**M. Redway:** Que feriez-vous dans le domaine des investissements en immobilier, par exemple, parce qu'il semble bien que ce soit là la préoccupation la plus importante, avec la valeur de l'immobilier qui croît et qui décroît, parfois comme un véritable yo-yo? Ces investissements pourraient varier sensiblement selon la situation de l'économie dans l'une ou l'autre des parties du pays. Est-ce que vous insistez vraiment sur des évaluations régulièrement mises à jour?

**M. Hammond:** Ce que nous avons fait dans certains cas, c'est de nous interroger sur la valeur assignée à l'immobilier. Je ne crois pas que nous ayons jamais demandé une évaluation indépendante mais je vais m'en enquérir auprès de M. Cohen.

**M. M. Cohen (directeur, Division des normes de prestation des pensions, Direction des actuaire, Département des assurances):** En réalité, le pourcentage des éléments d'actif dans l'immobilier pour ce qui est des régimes de pensions est relativement peu élevé.

## [Texte]

**Mr. Redway:** That surprises me, because I thought a lot of these plans would have invested in shopping centres and that sort of stuff.

**Mr. Cohen:** Some of the plans are very big. Some of them have billions of dollars in assets, and so even a multimillion dollar investment is still a relatively small investment percentage-wise. But it is only the very large plans that tend to invest directly in real estate. Generally speaking, they hold the value of real estate in their books at cost less depreciation. Occasionally, it is marked up through an appraisal process. In most cases, we have been generally satisfied that the value of the real estate—in fact, the value of all the assets tends to be held relatively conservatively in the books of pension funds.

On the one or two occasions where we felt that we were not satisfied with the valuation method, we have questioned this.

I will confirm Mr. Hammond's statement, that we never asked for an appraisal. I think the reason is that we have never felt there was a significant problem in terms of the total assets, or indeed in terms of the real estate portfolio. In most cases we have been satisfied that the value stated has been within reasonable bounds.

**Mr. Redway:** Do you have a rule that guides you and pension plan operators on what percentage of funds could be in real estate, for instance?

**Mr. Cohen:** No, there is no rule and—

**Mr. Redway:** You would not object, even if all the funds were in real estate?

• 1005

**Mr. Cohen:** I think so. Yes. There is no stated rule, but I think obviously a large percentage of assets in real estate would be a danger signal. Off the top of my head, I think if we saw a plan with more than 15% of its assets in real estate, we would probably ask them if they are satisfied this is the right thing to do and ensure this is consistent with their written investment objectives and so on. There is not much we could do if they satisfied us this was a correct way of going about things. I think if a plan had a very large percentage in real estate, we would certainly let them know we were not happy. We would monitor that plan more carefully than a plan which had most of its investments in marketable securities.

**Mr. Redway:** Are there any plans now which have 15% of their portfolio or more in real estate?

**Mr. Cohen:** Not to my knowledge.

## [Traduction]

**M. Redway:** Cela me surprend parce que je croyais qu'une foule de ces régimes investiraient dans des centres commerciaux ou dans des choses du genre.

**M. Cohen:** Certains des régimes sont très substantiels. Certains parmi eux disposent d'éléments d'actif de plusieurs milliards de dollars et ainsi un investissement de plusieurs millions de dollars est toujours relativement peu important en terme de pourcentage. Mais seuls les régimes extrêmement importants ont tendance à investir directement dans l'immobilier. En général, ils établissent la valeur de l'immobilier, dans leurs livres, au coût, moins la dépréciation. Occasionnellement, cela est déterminé à partir d'un processus d'évaluation. Dans la plupart des cas, nous croyons qu'en général la valeur de l'immobilier, en réalité la valeur de tous les éléments d'actif, a tendance à être établie d'une façon relativement conservatrice dans les livres des régimes de pension.

Il est arrivé qu'en une ou deux occasions, nous n'ayons pas été satisfaits de la méthode d'évaluation et que nous l'ayons contestée.

Je dois donc confirmer la déclaration de M. Hammond que nous n'avons jamais demandé d'évaluation. Je crois que la raison en est que nous n'avons jamais cru qu'il y avait difficulté majeure en ce qui a trait à la totalité des éléments d'actif ou en ce qui a trait au portefeuille de l'immobilier. Dans la plupart des cas, nous avons cru que la valeur déclarée était maintenue dans les limites raisonnables.

**M. Redway:** Est-ce qu'il y a une ligne directrice qui vous guide, vous et les opérateurs de régime de pension, en ce qui a trait au pourcentage des fonds qui doivent être consacrés à l'immobilier, par exemple?

**M. Cohen:** Non, il n'y a pas de règlement et...

**M. Redway:** Vous n'auriez pas d'objection, même si tous les fonds étaient consacrés à l'immobilier?

**M. Cohen:** Je pense que si. Si. Il n'y a pas de règlement spécifique mais je crois qu'il est évident qu'un pourcentage important d'éléments d'actifs dans l'immobilier constituerait un danger. À vue de nez, si nous voyons un régime disposer de plus de 15 p. 100 de ses éléments d'actif dans l'immobilier, nous demanderions sûrement à ses dirigeants s'ils croient que c'est là la bonne chose à faire, et nous leur demanderions de nous assurer que cela est conforme à leurs objectifs écrits d'investissement, etc.. Nous ne pourrions pas faire grand-chose s'ils nous assuraient qu'il s'agit là d'une façon acceptable de faire les choses. Je crois que si un régime disposait d'un pourcentage très élevé d'éléments d'actif dans l'immobilier, nous laisserions savoir à ses dirigeants que nous n'en sommes pas très heureux. Nous surveillerions ce régime plus attentivement qu'un régime qui dispose ses investissements dans des titres négociables.

**M. M. Redway:** Est-ce qu'il y a actuellement des régimes qui disposent de plus de 15 p. 100 de leur portefeuille dans l'immobilier?

**M. Cohen:** Pas à ma connaissance.



*[Text]*

**Mr. Redway:** What about 10% or more?

**Mr. Cohen:** I doubt if there are any even with 10%. I think perhaps we could have a look in our books and check on this.

**Mr. Redway:** Going back to the surplus withdrawal concept . . . I assume when you approve it does not bother you that there are funds in real estate, bearing in mind again how fast real estate can go up and down. If you are relying on a real estate value at the time you allowed a withdrawal of surplus, the surplus might not be available a few months later, depending on the market situation. If you looked at an Alberta situation, for instance, over the last few years—

**Mr. Hammond:** If we saw a pension plan with a significant portion of its assets invested in western real estate, certainly it would ring alarm bells, but I think we should put this in context. We have about 750 pension plans and we are talking about surplus withdrawals. Last year we had about a dozen applications. This year we had about a dozen applications and that is about it. So we are not talking of all the pension plans asking for withdrawals of surplus.

**Mr. Redway:** We were not talking about all the banks failing either, but one or two have certainly caused a lot of uproar in the country.

**Mr. Hammond:** No, I appreciate that.

**Mr. Redway:** That is the difficulty. I do not want to hog this and to let my colleagues ask some other questions. I was not here for it, but you were asked last week . . . It related to the fact that you recover your costs, as I understand it. I think the Auditor General indicated somewhere in his report that it might be possible to recover another million dollars if you speeded up your process. I think there was some indication about the need to amend the act. What, if any, action are you taking with respect to that at the present time?

**Mr. Hammond:** We made a recommendation very early to the people who were working on the new legislation relating to financial institutions. We pointed out the Auditor General's recommendation and made them aware of it. I am satisfied the recommendation is going to be incorporated in the new legislation which I expect the government will be proposing regarding the supervisory system for financial institutions.

**Mr. Redway:** It would not have to wait for other legislation, it would be right in that—

**Mr. Hammond:** That is right. The legislation relating to our power to assess and the timing of those assessments is in the Department of Insurance Act. If there is a proposal or talk about possibly putting the Department of Insurance together with the Office of Inspector General of Banks or possibly CDIC, it would require legislation. It would require an

*[Translation]*

**M. Redway:** Est-ce qu'il y en a à 10 p. 100 ou plus?

**M. Cohen:** Je doute qu'il y en ait, même à 10 p. 100. Nous pourrions peut-être regarder dans nos dossiers afin de vérifier cette question.

**M. Redway:** Pour revenir au concept du retrait des excédents . . . Je tiens pour acquis que lorsque vous approuvez, cela ne vous ennuie pas qu'il y ait des fonds dans l'immobilier, tenant compte du fait que l'immobilier peut monter et descendre rapidement. Si vous vous fiez à une valeur immobilière lorsque vous permettez le retrait des excédents, l'excédent peut n'être plus disponible quelques mois plus tard, selon les fluctuations du marché. Si vous vous arrêtez par exemple sur une affaire survenue en Alberta, depuis quelques années . . .

**M. Hammond:** Si nous nous trouvions devant un régime de pension qui dispose d'une portion importante de ses éléments d'actifs dans l'immobilier de l'ouest, cela nous obligerait certainement à réagir, mais je pense qu'il faut mettre toute cette question en perspective. Nous avons environ 750 régimes de pension et nous parlons ici de retraits d'excédents. L'an passé, nous avons reçu une douzaine de demandes environ. Cette année, nous en avons reçu une douzaine encore et c'est tout. Alors nous ne parlons pas ici de tous les régimes de pension qui demandent des retraits d'excédents.

**M. Redway:** Nous ne parlons pas non plus de toutes les banques en faillite, mais il a suffi d'une ou deux banques pour causer beaucoup d'émotion dans le pays.

**M. Hammond:** Non, bien sûr, je comprends cela.

**M. Redway:** Voilà où se trouve la difficulté. Mais je ne veux pas mobiliser le débat et voudrais permettre à mes collègues de poser des questions. Je n'étais pas là à cette occasion-là, mais on vous a demandé la semaine dernière . . . Cela a rapport avec le fait que vous recouvrez vos coûts, si je le comprends bien. Je pense que le Vérificateur général, quelque part dans son rapport, a mentionné qu'il serait possible de recouvrer un autre million de dollars si le processus était accéléré. Je pense qu'on a mentionné le besoin d'amender la loi. Qu'est-ce que vous faites, si vous faites quelque chose, présentement, au sujet de cette question?

**M. Hammond:** Très tôt, nous avons fait une recommandation aux personnes qui travaillent sur la nouvelle législation touchant les institutions financières. Nous avons mentionné la recommandation du Vérificateur général et nous leur avons demandé d'en prendre connaissance. Je crois bien que la recommandation sera incorporée à la nouvelle législation et j'espère que le gouvernement va proposer cette nouvelle législation concernant le système de surveillance des institutions financières.

**M. Redway:** Il ne faudrait donc pas attendre une nouvelle législation, cela serait incorporé dans . . .

**M. Hammond:** Voilà. La législation touchant notre pouvoir d'évaluation et le délai de nos évaluations se trouve dans la Loi sur le Département des assurances. S'il y a une proposition ou des rumeurs touchant une éventuelle fusion du Département des assurances et du bureau de l'inspecteur général des banques et même de la Société des assurances-dépôts, cela

## [Texte]

amendment to the Department of Insurance Act and that would be an ideal time to deal with this particular situation. We have made that clear to the people who are establishing the policy and doing the drafting. I would be very surprised if the suggestion was not incorporated.

**Mr. Redway:** Perhaps I could ask the Auditor General if he has any comments relating to this whole area. He indicated last week—it seemed to allay all the fears of mankind about his report—that he was quite happy with this study which was being undertaken, the timing of it and everything and that nobody had anything to worry about. I wonder if he still feels that way, and whether he has any comments relating to the study, his office's input into the terms of reference, the timing of the study, and particularly as well the question of the withdrawal of surplus funds from these plans.

• 1010

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Madam Chairman, as I indicated in the previous meeting, we believe that the plans we are aware of seem to make sense. They seem to be realistic in terms of timing. We are not in a position to give you guarantees on the outcome of a plan. But it seems to be a good plan, and we are pleased with the reaction from the Department of Insurance. We think what they are doing is appropriate. We will be able to tell you later, if the plan does not turn out, whether or not it was appropriate. But from what we understand now, it looks as if it is an appropriate thing to do.

With respect to the question of withdrawals, you are really getting into a question of policy here. We have not looked at withdrawals in our audit scope. I am really in no position to comment on withdrawals at this point in time. Should there be problems in the future of withdrawals impairing a plan, that type of thing might come to our attention in an audit perspective. But at this point I do not have any comment. Nor have we audited withdrawals, so I am not able to offer anything to the committee.

**Mr. Redway:** You have expressed concerns, however, about the methods of valuation of assets. Surely that impacts on the whole question of withdrawal of surplus, because, depending on how you value a plan and their investment, you may have a huge surplus, you may have no surplus, and you may have a deficit. Surely in that respect it does come into your purview, even this time round.

**Mr. Dye:** We have certainly been concerned about the monitoring of the plans and the funds within those plans. Your conversation earlier with Mr. Hammond dealt with real estate investments. I think it should have been broadened slightly to the question of the mortgage portfolio as well, because underlying the mortgage portfolio is the covenant of the value of the land, and so you are looking at more than just 4% of real

## [Traduction]

exigerait qu'une loi soit passée. Cela exigerait un amendement à la Loi sur le Département des assurances et ce serait le moment rêvé de se pencher sur cette situation. Nous nous sommes exprimés très clairement sur cette question auprès des personnes qui sont en train d'élaborer la politique et d'en rédiger l'ébauche. Je serais très surpris que cette suggestion ne soit pas incorporée.

**M. Redway:** Peut-être que nous pourrions demander au Vérificateur général s'il a des commentaires à faire sur toute cette question. Il a déclaré la semaine dernière—et cela semble rallier toutes les craintes de l'humanité au sujet de ce rapport—qu'il était très heureux devant cette étude, qu'elle sortait au bon moment et que personne n'avait rien à craindre. Je me demande s'il le pense encore, et s'il n'aurait pas quelques commentaires à faire sur cette étude, sur le rôle de son bureau dans le mandat de cette étude, sur son opportunité et tout particulièrement sur la question des retraits d'excédents?

**M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, comme je l'ai mentionné lors de la réunion précédente, nous croyons que les régimes que nous connaissons sont raisonnables. Ils semblent être réalistes pour ce qui est de leur opportunité. Nous ne sommes pas en mesure de vous garantir les résultats d'un régime. Mais il semble qu'il s'agit là d'un bon régime et nous sommes satisfaits des réactions du Département des assurances. Nous croyons que ce que ses dirigeants font est approprié. Nous serons en mesure de vous dire plus tard, si le plan n'échoue pas, s'il était approprié ou non. Mais à la lumière de ce que nous voyons maintenant, nous sommes en mesure de dire qu'il s'agit là d'une mesure appropriée.

Pour ce qui est des retraits, il s'agit là d'une question politique. Nous ne nous sommes pas occupés des retraits dans notre vérification. Je ne suis pas en mesure de faire des commentaires sur les retraits maintenant. Si dans l'avenir des retraits menaçaient un régime, cela nous préoccuperait dans le processus de notre vérification. Mais pour l'instant, je n'ai pas de commentaires à faire. Nous n'avons pas soumis les retraits au processus de vérification et par conséquent, je ne peux rien dire devant ce comité.

**M. Redway:** Pourtant, vous vous êtes inquiété au sujet des méthodes d'évaluation des éléments d'actifs. Cela a sûrement des répercussions sur la question générale des retraits d'excédents, parce que, selon la méthode que vous utilisez pour évaluer un régime et ses investissements, vous pouvez obtenir un surplus énorme, vous pouvez n'obtenir aucun surplus et vous pouvez subir un déficit. Sûrement, dans cette perspective, cela entre dans votre champ de compétence, même actuellement.

**M. Dye:** Nous nous sommes en effet préoccupés de la surveillance des régimes et de la surveillance des fonds dont disposent ces régimes. Votre conversation antérieure avec M. Hammond s'est penchée sur les investissements immobiliers. Je pense que cette conversation aurait dû s'élargir un peu plus pour toucher également la question du portefeuille hypothécaire, parce que souligner le portefeuille hypothécaire c'est

*[Text]*

estate investments. I think you are adding to it perhaps another 12%. Given that these are enormous pools of investment, those are significant numbers.

**Mr. Redway:** Maybe, Mr. Hammond, you would like to comment now dealing with the total sum of real estate plus mortgages. What are we talking about here? Are we talking about roughly 12%? Is that what we are talking about?

**Mr. Hammond:** No. Mortgages would certainly account for more. If you sweep in mortgages you would certainly be at a higher percentage figure than 12%. I cannot give you the figure off the top of my head, but it would certainly be in excess of 12%, because mortgages are an investment that pension plans would make.

But again, I want to emphasize that there has been very direct responsibility on the actuary, when he comes up with the valuation, to look at the value of assets, to look at the data relating to assets, and to ensure that the assumptions used in valuing the liabilities and the assets are consistent. So it is not an area that has been totally overlooked. We have insisted, and we go over these actuarial reports pretty carefully, and we make sure, that the actuary deals with the question of the assets and their values and the assumptions used to value the liabilities in the context of the asset values. We make sure that is dealt with in the report. We will question it if we think there is something there to question.

**Mr. Redway:** What are your requirements then for the basis of the actuary's valuation of, say, a mortgage? Would it not just be the original valuation given by an appraiser at the time the mortgage was entered into, which could have changed substantially between the time you are considering a withdrawal and the original appraisal?

**Mr. Hammond:** That is correct. We do not have any written rules about how you value assets. Instead, the direction has been to place the onus on the actuary to make sure that there is a consistency between how the assets are valued and how the liabilities are valued, and it is part of his or her professional responsibility to see that is done.

• 1015

**Mr. Redway:** If an auditor, or whoever, had valued the Canadian Commercial Bank's mortgage holdings consistently on the basis of the original appraisals and their real estate holdings, that would not have conflicted with your rules and regulations, but it still would have meant that the bank was bankrupt, I suppose. So would you think that may be an area you should look at too?

*[Translation]*

souligner l'engagement de la valeur du terrain et ainsi, nous nous trouvons devant une figure qui dépasse le 4 p. 100 des investissements dans l'ordre immobilier. Je pense qu'il faut y ajouter sans doute 12 p. 100 de plus. Etant donné qu'il s'agit là d'énormes réservoirs d'investissement, ce sont des figures révélatrices.

**M. Redway:** Monsieur Hammond, peut-être pourriez-vous faire des commentaires sur la somme totale de l'immobilier, plus les hypothèques. De quoi est-il question ici? Est-il question d'environ 12 p. 100? Est-ce de cela que nous parlons vraiment?

**M. Hammond:** Non. Si l'on tenait compte des hypothèques, cela serait davantage. Si l'on fait intervenir les hypothèques, cela donnera une figure plus élevée que celle de 12 p. 100. Je ne peux pas vous dire quelle est cette figure, puisque je ne l'ai pas présentement à l'esprit mais elle serait sûrement plus élevée que 12 p. 100, parce que les hypothèques constituent un investissement que feraient les régimes de pensions.

Mais encore une fois, je veux insister sur le fait que, lorsqu'il vient effectuer des évaluations, on insiste très directement auprès de l'actuaire pour qu'il examine la valeur des éléments d'actif, les données touchant les éléments d'actif et qu'il voit à ce que les critères utilisés dans l'évaluation du passif soient conformes à ceux qui sont utilisés dans l'évaluation des éléments d'actif. Alors il ne s'agit pas d'un domaine que l'on aurait totalement négligé. Nous avons insisté et affirmons que nous examinons les rapports d'actuaire d'une façon très attentive, et nous affirmons que nous nous assurons que les actuaire se préoccupent des éléments d'actif et de leur valeur en tenant compte des valeurs du passif et des valeurs des éléments d'actif. Nous voyons à ce que cela soit respecté dans le rapport. Nous allons contester là où nous croyons que quelque chose doit être contesté.

**M. Redway:** Quelles sont vos exigences alors pour ce qui est du fondement de l'évaluation d'un actuaire sur, disons, une hypothèque? Est-ce qu'il ne s'agirait pas de l'évaluation originale faite par un évaluateur au moment de l'inscription d'une hypothèque et est-ce que cela n'aurait pas pu changer substantiellement entre le temps où vous étudiez un retrait et le moment de l'évaluation originale?

**M. Hammond:** Cela est juste. Nous n'avons pas de règlements écrits en ce qui a trait à l'évaluation des éléments d'actif. Il a été décidé au contraire d'insister sur l'obligation où se trouve l'actuaire de s'assurer qu'il y a conformité entre l'évaluation des éléments d'actif et l'évaluation du passif, et il lui revient de voir à ce que cela soit fait.

**M. Redway:** Si un vérificateur ou qui que ce soit d'autre avait estimé les propriétés hypothécaires de la Banque commerciale canadienne d'après les évaluations originales, il n'aurait pas contrevenu à vos règlements et procédures, mais il n'en serait pas moins demeuré que la banque était en faillite, je suppose. Alors, selon vous, s'agit-il là d'un autre domaine qu'il y a lieu d'examiner?



## [Texte]

**Mr. Hammond:** We are looking at the question of asset valuation. Under the new regulations there is going to be authority for us to ask for appraisals, for example. That is included in the new legislation, and certainly we have been using that authority in connection with financial institutions and we will not hesitate to use it with respect to pension plans if necessary. But I do not—

**Mr. Redway:** That is a discretion, though, is it not?

**Mr. Hammond:** That is a discretion, yes.

**Mr. Redway:** There is no hard and fast rule about it?

**Mr. Hammond:** No, there is no hard and fast rule, but we have certainly been using it where we thought it has been necessary with respect to financial institutions, and we will not hesitate to do it with respect to pension plans as well.

But again I must emphasize that we have always regarded the relationship between the assumptions the actuary uses in valuing the liabilities and the assets as being an important safeguard, and there is some onus on the actuary. I think the actuarial profession believe they are just as independent as the auditing profession is in the sense that you pay auditors' fees and you pay actuaries' fees. So they think there is a responsibility to do that, and we have insisted that that be in their guidelines and that be dealt with in their report.

This study will be looking at that question as to whether we should be doing more about asset valuation. It is important not only on the question of withdrawal of surplus. It is particularly important there, but it is also important in the context of looking at the regular "solvency" of pension plans. So we will be looking at that issue as part of the package.

**The Chairman:** Mr. Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci, madame la présidente.

Monsieur Hammond, j'ai été étonné d'entendre, dans la déclaration d'ouverture, que le Département des assurances avait admis qu'il avait été incapable de bien se documenter sur les procédés améliorés de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière dans l'étude documentée des risques que présentent les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance.

**Mr. Hammond:** It is true that the Auditor General was critical of our documentation, and there is no question that it needs to be improved, but we are satisfied that we have made a number of changes in our procedures. Certainly we are satisfied that we know we have criteria for determining what is a risky company. The problem was that we have been busy doing and we have not been taking the time to document. But certainly, for example, after the statements are received with

## [Traduction]

**M. Hammond:** Nous étudions cette question de l'évaluation des éléments d'actifs. En vertu des nouveaux règlements, nous pourrions, par exemple, exiger des évaluations. Ce pouvoir est inclus dans la nouvelle législation, et nous y avons eu recours avec les institutions financières et n'hésiterons pas à l'exercer, au besoin, au regard des régimes de pension. Mais je ne veux pas...

**M. Redway:** Il s'agit là d'une décision laissée à votre discrétion, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui, il s'agit d'une décision discrétionnaire, oui.

**M. Redway:** Il n'y a pas de règlement précis et rigide à ce sujet-là?

**M. Hammond:** Non, il n'existe aucun règlement de ce genre-là, mais nous avons eu recours à cette décision discrétionnaire là où nous avons cru devoir le faire au regard de certaines institutions financières, et nous n'hésiterons pas à y recourir également au regard des régimes de pension.

Mais encore une fois, je dois insister sur le fait que nous avons toujours considéré les rapports qui existent entre les critères utilisés par l'actuaire dans l'évaluation du passif et ceux qu'il utilise pour l'évaluation des éléments d'actifs, comme étant des facteurs de sécurité importants, et nous insistons sur la responsabilité de l'actuaire à ce sujet-là. Je pense que les actuaires se croient aussi indépendants que les vérificateurs, en ce qu'il faut payer à ces derniers des honoraires, tout comme aux actuaires. Alors, ils voient cela comme obligation et nous avons insisté pour que cela fasse partie de leurs lignes directrices et qu'il en soit question dans leur rapport.

Cette étude se penchera sur la question de savoir si nous devrions faire davantage en ce qui a trait à l'évaluation des éléments d'actifs. Cela est important non seulement en ce qui a trait à la question du retrait des excédents. C'est particulièrement intéressant à cet égard, mais également sous l'aspect de la solvabilité régulière des régimes de pensions. Et c'est ainsi que nous nous pencherons sur cette question comme faisant partie de la problématique globale.

**Le président:** Monsieur Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you, Madam Chairman.

Mr. Hammond, I was astonished to hear in the opening declaration that the Department of Insurance had admitted that it had been impossible for them to find the necessary documentation on the enhanced supervision procedures and on the evaluation of the financial solvency in the documented case of the risks represented by the financial and insurance companies.

**M. Hammond:** Le vérificateur général a en effet critiqué notre documentation qui laisse sans doute à désirer; mais nous sommes heureux d'avoir pu apporter un certain nombre de changements dans nos procédures. Nous savons que nous disposons maintenant de critères pour déterminer qu'une compagnie présente des risques. Malheureusement, nous avons consacré beaucoup de temps à l'action et trop peu à nous documenter. Par ailleurs, lorsque, par exemple, les déclarations

*[Text]*

respect to financial institutions, we go through those statements very carefully; we take account of the information in those statements, account of the information our on-site inspections have revealed, account of rumours we hear. We do have a number of criteria, and in fact we make a report to the Minister prior to the end of March every year summarizing the results of all these assessments and setting out criteria and making recommendations to the Minister regarding renewal of licences. Certainly, that memo sets out the criteria we have used for making our recommendations.

I agree completely with the Auditor General that it would be desirable for us to document these things more precisely. For example, in deciding what is a risky company, those factors will change from year to year depending on the environment, depending on what is happening in the company.

The other thing I have come to learn, after working in the Department of Insurance for a number of years, is that very important in all of this is just your subjective gut feeling about what is going on in a company. You cannot boil it all down to numbers; you have to assess the management. You cannot just come up with a series of numbers and say that this is okay but this is not okay. There are a number of subjective things.

• 1020

As I indicated, I think we have been doing this. Because of the pressures we have had, we have not been documenting to the extent which is necessary and desirable. We intend to do it.

In my opening statement I indicated we have now set out some criteria which we think are representative of risky companies. The plan is to go over those again in March in the context of developments which exist then and to update them. Then the directors will go over them. They will be submitted to the director of the operations branch and come to me for approval, and those criteria will then be used to make the recommendations to the Minister concerning renewal of licences.

We are going to do this. We are making efforts, as I indicate in my opening statement, to document our procedures. The Auditor General's report indicates we have made a number of changes, but admittedly, we have not documented them to the extent which is desirable.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous dites que vous avez maintenant des critères, mais que des pressions ont été exercées sur vous. Que vouliez-vous dire par là? Est-ce que ce sont des pressions gouvernementales?

*[Translation]*

des institutions financières sont déposées, nous les examinons à la loupe, nous tenons compte des déclarations contenues dans ce document, ainsi que des renseignements obtenus lors de nos inspections sur place, et nous tenons enfin compte des rumeurs. Nous avons un certain nombre de critères et, en réalité, nous faisons rapport au ministre, avant la fin de mars, chaque année, résumant les résultats de toutes ces évaluations, établissant des critères et faisant au Ministre des recommandations en ce qui a trait au renouvellement des licences. En vérité, ce mémoire établit les critères sur lesquels nous avons fondé nos recommandations.

Je suis entièrement d'accord avec le Vérificateur général qu'il faudrait éclairer ces choses d'une documentation plus substantielle. Par exemple, lorsqu'il s'agit de déterminer ce qui constitue une société à risque, ces facteurs vont changer d'une année à l'autre, selon l'environnement, et selon ce qui se produit au sein de la société.

Aussi, après avoir travaillé au Département des assurances pour bon nombre d'années, j'en suis venu à apprendre qu'il est également important d'écouter nos propres intuitions quant à ce qui se passe dans une société. Tout ne s'explique pas par des chiffres; il faut également savoir évaluer la direction. On ne peut pas produire tout simplement une série de chiffres et déclarer ensuite que ceci est bien et que cela ne l'est pas. Il y a également un certain nombre de facteurs subjectifs.

Comme je l'ai déjà mentionné, je crois que nous faisons ce genre de chose. À cause des pressions qui se sont exercées sur nous, nous n'avons pas constitué toute la documentation que nous aurions dû, là où c'était nécessaire et désirable. Nous allons le faire.

Dans ma déclaration d'ouverture, j'ai mentionné que nous disposons maintenant de certains critères qui nous permettent de déterminer quelles sont les sociétés à risque. Nous projetons de déterminer quelles sont les sociétés à risque. Nous projetons de revoir ces critères en mars, à la lumière des choses qui se seront produites à ce moment-là et dans le but de les mettre à jour. Alors les directeurs pourront les réviser. Et ils seront soumis au directeur de la Direction des opérations pour ensuite être déposés devant moi pour approbation, et ce sont ces critères qui seront alors utilisés pour élaborer les recommandations qui sont déposées devant le ministre pour ce qui est du renouvellement des licences.

Nous allons agir ainsi. Comme je l'ai mentionné dans ma déclaration d'ouverture, nous faisons les efforts qui s'imposent en vue de constituer une documentation substantielle sur nos procédures. Dans son rapport, le Vérificateur général mentionne que nous avons effectué un certain nombre de changements, mais il faut l'avouer, nous n'avons pas constitué la documentation susceptible de justifier ces changements.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You state that you now have some criteria, but you add that pressures have been placed upon your shoulders. What do you mean by that? Are you talking about pressures coming from the government?

[Texte]

**Mr. Hammond:** By pressures, I mean the pressures of trying to deal with the problems and get things done. I would like to put it in the context that we have been trying to do and deal with these problems as opposed to spending time documenting everything. I am not disputing documentation is necessary. The pressures have not been government pressures but work pressures in trying to deal with the problem companies and the other events—the pension reform—all the things which have just swept along in the last couple of years.

**M. Guilbault (Drummond):** Est-ce que vous n'aviez pas auparavant un plan directeur qui vous fixait une ligne de conduite ou des critères quant à la fréquence et l'étendue des visites de vérification sur les lieux des compagnies d'assurance et de fiducie, justement pour améliorer le système?

**Mr. Hammond:** Oh, of course. In fact, the legislation requires us to do annual inspections with respect to the trust and loan companies you mention. We do more than this if we think it is necessary.

Certainly one of the things we do at the beginning of the year based on the results of the analysis of the financial statements and what is in the auditor's report—we look at the independent auditor's report, which is an important element of our review procedures—and based on what we have seen as a result of our previous on-site inspections, we develop our inspection plan for the year. In the case of some companies, we would go in more frequently than annually. We would give early attention to the companies we thought required early attention and we are trying to tailor our examination program to the results of the analysis and the plan we establish in March.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous reste-t-il d'autres aspects à examiner pour terminer votre étude?

**Mr. Hammond:** As we have indicated in our opening statement, we have a number of things to do to document the new processes. There are some longer-term things the Auditor General has recommended. For example, the Auditor General has recommended perhaps we should be giving more thought to the use of outside expertise in some areas where we may not be perfectly competent. We have done this with respect to real estate valuations and claims reserves. There may be some other areas, and we are giving some thought to it. The Auditor General has recommended we should be devoting more time to trying to anticipate industry trends or problems. We are going to try to do things like this. There certainly remain some things to be done; there is no question.

• 1025

**M. Guilbault (Drummond):** Est-ce que votre plan directeur comportait des critères quant à un examen annuel de ces

[Traduction]

**M. Hammond:** Par pressions, j'entends les pressions qui découlent des tentatives que nous faisons pour faire face aux problèmes et pour agir. Plaçons les choses dans leur contexte et disons que nous avons plutôt essayé de faire face aux problèmes et d'agir plutôt que de consacrer notre temps à constituer de la documentation sur tous les dossiers. Je ne dis pas qu'une telle documentation n'est pas nécessaire. Il ne s'agit donc pas de pressions provenant du gouvernement mais de pressions provenant du fait que nous essayons de résoudre les problèmes des compagnies à risque et d'autres problèmes qui se posent, la réforme de la pension, de même que toutes les choses qui se sont présentées à nous durant les quelques dernières années.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Did you not once have a general plan that could indicate a line of action or some criteria as to the frequency and the scope of your inspections of insurance or financial institutions, precisely to enhance the system?

**M. Hammond:** Oui, bien entendu. En réalité, la législation exige de nous que nous procédions à l'inspection annuelle des compagnies de fiducie et de prêt que vous mentionnez. Et nous faisons davantage si nous croyons que la chose est nécessaire.

Vraiment une des choses que nous faisons au début de l'année, à la lumière des résultats de l'analyse des déclarations financières et de ce que nous trouvons dans le rapport du Vérificateur, c'est que nous étudions le rapport du vérificateur indépendant, ce qui constitue un facteur important de nos procédures de révision, et à la lumière de ce que nous constatons des résultats provenant de nos inspections sur place, nous élaborons notre plan d'inspection pour l'année. Pour ce qui est de certaines sociétés, nous procédons à des inspections sur place plus d'une fois par année. Nous accordons une plus grande attention aux sociétés qui selon nous exigeaient une attention plus rapide et nous essayons d'adapter notre programme d'examen aux résultats de l'analyse et du plan établis en mars.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Do you still have to analyse other elements before terminating your study?

**M. Hammond:** Comme nous l'avons mentionné dans notre déclaration d'ouverture, nous devons effectuer un certain nombre de choses dans le but de constituer de la documentation au sujet des nouvelles procédures. Il y a encore des choses à long terme qui nous ont été recommandées par le Vérificateur général. Par exemple, le Vérificateur général nous a recommandé de songer à recourir aux services d'experts de l'extérieur, dans certains domaines où notre compétence n'est pas parfaite. Nous l'avons fait en ce qui a trait à l'évaluation de l'immobilier et dans le domaine des réclamations. Il y a peut-être d'autres domaines, et nous y réfléchissons. Le Vérificateur général nous a recommandé de consacrer plus de temps à anticiper les tendances de l'industrie ou ses problèmes. Nous allons essayer d'agir dans ce domaine-là également. Il y a encore bien sûr des choses à réaliser. Cela ne fait aucun doute.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Did your general plan include criteria for the annual inspection of these institutions or did



[Text]

institutions, ou si vous faisiez des visites quand bon vous semblait, ou encore quand la situation économique canadienne vous semblait plus critique qu'à d'autres moments?

**Mr. Hammond:** Yes, we have. The legislation, as I indicated, requires us to do it annually. Certainly we have set up the process now. There is a consultation in March between the analysts, the examiners and the director of the responsible division to develop an examination plan, and there are some criteria there; for example, if a company is off-side its borrowing ratio, you would do more inspections. If you were in the company in the last year and you felt the control procedures were not adequate, you would do more. Again, in some cases it is subjective. It is hard to make it a completely formal plan, but we are trying to formalize it to the extent possible.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Le vérificateur général disait que la moitié du temps du travail avait été consacrée à l'examen de la situation des faillites et des retombées. Le vérificateur général a aussi laissé entendre qu'on devrait consacrer plus de temps à évaluer les risques futurs. Qu'avez-vous à dire à ce sujet?

**Mr. Hammond:** There is no question that we have spent a lot of time dealing with the failures and the fallout from them. As I think was also indicated in the report, we identified the problems at an early date and we are trying to deal with them, which takes a lot of time. We certainly worked on a lot of these cases trying to solve some of the problems. In some of the cases we were successful, in some of them we were not. It takes a lot of time.

Then if a company fails, you have to be very concerned about the people who either had deposits with that company or who were insured with that company. They get a lot of inquiries. It is important for them to get the information quickly as to the status and what their rights are, and this takes time, too.

Also in the case of the insurance companies, we are involved in the liquidation process, so when you have a failure, it does take up a lot of management time, first of all, in trying to prevent the failure, and secondly, trying to deal with it once it happens. Because of the problems in the trust and loan industry and in the property and casualty insurance industry, we have certainly had to devote a lot of management time to that; there is no question.

As you say, the Auditor General did recommend that we devote more time to trying to anticipate industry trends. Now, we think we have been doing some things there . . . we have. It is not as if we have been sitting there with blindfolds, because we have made a number of recommendations for changes in legislation.

[Translation]

you make your inspections whenever you thought you should, or whenever the economic situation of Canada seemed to be more difficult than at other times?

**M. Hammond:** Oui, nous en avons. La loi nous oblige, comme je l'ai mentionné, à procéder à des inspections annuelles. Et ce processus est maintenant en place. Il y aura en mars une consultation qui réunira les analystes, les examinateurs et les directeurs responsables de cette division dans le but d'élaborer un plan d'examen et il y a là certains critères, par exemple lorsqu'une société déborde son ratio de prêts ou d'emprunts, il faut procéder à des inspections plus nombreuses. Lorsque l'on a inspecté une société durant la dernière année et que l'on a conclu que les procédures de contrôle ne sont pas adéquates, il faut procéder à des inspections plus nombreuses. Encore ici, cela est parfois subjectif. Il est difficile d'en faire un plan très structuré, mais nous essayons d'en venir à un plan qui soit aussi structuré que possible.

**Mr. Guilbault (Drummond):** The Auditor General stated that half of the working time had been dedicated to the examination of bankruptcies and to their impacts. The Auditor General also expressed the opinion that we should dedicate more time to the evaluation of future risks. What have you say about that?

**M. Hammond:** Il ne fait aucun doute que nous avons consacré beaucoup de temps aux faillites et à leurs répercussions. Comme cela a été indiqué, je crois, dans le rapport, nous avons tôt fait d'établir la problématique et nous essayons d'y faire face, ce qui prend beaucoup de temps. Nous nous sommes penchés sur un bon nombre de cas identiques et avons essayé de résoudre certains des problèmes. Dans certains cas, nous avons réussi, dans d'autres, pas. Cela prend beaucoup de temps.

Ensuite, lorsqu'une société fait faillite, il faut se préoccuper des personnes qui ont déposé des sommes auprès de cette société ou qui sont assurées auprès d'elle. Il faut procéder à plusieurs enquêtes. Il est important pour ces personnes d'obtenir des renseignements rapides quant au statut de ces sociétés et quant à leurs droits et cela prend du temps également.

Dans le cas des compagnies d'assurance, nous sommes également impliqués dans le processus de liquidation et ainsi, lorsque l'on a une faillite, cela exige beaucoup de temps de la part de l'administration, premièrement, pour essayer de prévenir cette faillite, et deuxièmement, pour s'en occuper dès qu'elle se déclare. Compte tenu des problèmes qui se posent dans l'industrie de la fiducie et du prêt et dans l'industrie de l'assurance de la propriété et des blessures, il a fallu que la direction y consacre beaucoup de temps, cela ne fait aucun doute.

Comme vous le dites, le Vérificateur général nous a recommandé de consacrer plus de temps à essayer de prévoir les tendances industrielles. Alors, nous croyons que nous avons agi dans ce sens-là . . . nous l'avons fait. Ce n'est pas comme si nous étions restés assis les yeux bandés, parce que nous avons fait un certain nombre de recommandations en faveur de modifications à la loi.

## [Texte]

We have take initiatives with the Canadian Institute of Actuaries, for example, both with respect to pensions and the valuation of some life insurance policies where we thought the proper approach was not being used and we wanted to nip it in the bud, so we have anticipated certain things.

But I agree with them that it would be desirable to be able to allocate more time to it, and we are certainly going to try and do so.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous dites que vous avez eu recours à des actuaires. Si j'ai bien compris, vous avez dit dans vos remarques que vous manquiez de personnel pour approfondir votre étude et votre examen. Avez-vous également recours à des comptables et à des gens de ce milieu pour... ?

**Mr. Hammond:** We have a number of accountants on our staff. When we are looking for inspectors, we are looking for people who, among other things, have had exposure to financial institutions, and who have an auditing or an accounting background. We have a number of CAs on staff. We also have a number of actuaries on staff. The department is responsible for providing actuarial advice to the government with respect to some of the government plans, so we do have a number of actuaries on staff at the department.

We do not have, for example, any actuaries who have specialized in the property and casualty insurance field. They are rather scarce in Canada. We did have some but we have not been able to retain them, I guess, because of the salaries that we are able to pay, so we have been using them on a consulting basis. We have some in-house staff, but we are using outside expertise where we think it is necessary.

• 1030

**M. Guilbault (Drummond):** Vous n'avez pas répondu à ma première question. Vous avez dit que vous manquiez de personnel. Est-ce réellement la raison pour laquelle votre étude et votre rapport n'ont pas été plus complets ?

**Mr. Hammond:** I think I said we have come to the conclusion we need more resources to be able to carry out our objectives. Yes, I did say this.

**M. Guilbault (Drummond):** Le vérificateur général a-t-il quelque chose à ajouter aux remarques de M. Hammond ?

**M. Dye:** Non, madame la présidente. Il est vrai qu'il n'y avait pas suffisamment d'employés pour atteindre l'objectif.

**M. Guilbault (Drummond):** Avez-vous des suggestions à faire pour que le système fonctionne mieux et plus rapidement et pour rassurer les Canadiens ?

**Mr. Hammond:** Certainly, Madam Chair, it is not just a question of getting more people or having more resources. I think I have made this clear in years past. If you go back to look at some of the testimony I have given before the Finance

## [Traduction]

Après de l'Institut canadien des actuaires, nous avons pris un certain nombre d'initiatives, par exemple, en ce qui a trait aux pensions et à l'évaluation de certaines polices d'assurance-vie, là où nous croyons que l'approche adéquate n'était pas utilisée et là où nous voulions tuer la chose dans l'oeuf, alors nous avons pu prévoir certaines choses.

Mais nous sommes d'accord pour dire qu'il serait désirable que nous y consacrons plus de temps et nous allons certainement essayer de le faire.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You say that you dealt with actuaries. I think you stated in your remarks that you lack the personnel to further analyze your study and your process. Did you get the professional assistance of accountants and of people from that milieu in order to... ?

**M. Hammond:** Nos effectifs comptent un certain nombre de comptables. Lorsque nous cherchons des inspecteurs, nous cherchons des gens qui, entre autres, ont l'expérience des institutions financières, ont une expérience dans le domaine de la vérification ou de la comptabilité. Nous avons un certain nombre de comptables agréés au sein de nos effectifs. Nos effectifs comptent également un certain nombre d'actuaires. Notre direction est responsable des services d'actuariat auprès du gouvernement pour ce qui est de certains plans gouvernementaux et c'est ainsi que nous avons un certain nombre d'actuaires parmi nos effectifs.

Par exemple, nous n'avons aucun actuaire qui se soit spécialisé dans le domaine des assurances de la propriété et des blessures. Ces spécialistes sont plutôt rares au Canada. Nous en avons eu mais nous n'avons pas réussi à les retenir, je crois, à cause des salaires que nous pouvons leur proposer, alors nous recourons à leurs services à titre de consultants. Nous avons des effectifs faisant partie de notre personnel, mais nous recourons aux services d'experts de l'extérieur lorsque nous croyons que cela est nécessaire.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You did not answer my first question. You said that you were short of staff. Is that the true reason why your study and your report were not more thorough ?

**M. Hammond:** Je crois avoir dit que nous sommes parvenus à la conclusion que nous avions besoin de ressources plus importantes pour pouvoir atteindre nos objectifs. Oui, c'est ce que j'ai dit.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Has the Auditor General anything to add to Mr. Hammond's remarks ?

**Mr. Dye:** No, Madam Chair. It is true that there were not enough staff to carry out the objective.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Could you suggest means to make the system more effective and efficient and to reassure the Canadians ?

**M. Hammond:** Certainement, madame la présidente; ce n'est pas uniquement une question d'obtenir plus de personnel ou de disposer de plus de ressources. Je crois l'avoir déjà clairement expliqué, ces dernières années. Si vous vous

[Text]

committee, I have made very specific recommendations for amendments to the legislation. I think you will find that most of those were embodied in the green paper, the technical supplement.

A number of the ideas that were in the report of the Finance committee had been talked about earlier with the Finance committee. So we have made a number of recommendations for changes in legislation as well.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci.

**Mr. Redway:** On this point, Madam Chairman, it seems to me the Auditor General has been commenting on the need to update their work tools and things of this sort. Hopefully it would not necessarily mean you have to have more staff but could do a better job with the same staff or maybe even less staff, perhaps with better methods, systems and machinery.

**Mr. Hammond:** Yes. This is mentioned in there. I think if you read the report, you will see that the Auditor General said we are taking some steps. He wanted to be sure that we were committed to carrying those steps through. As I said in my opening statement, we are determined to carry those steps through.

**Mr. Redway:** All I meant by my comments was that although I sympathize with the thought of your need for more staff, at the same time I am forever aware of the fact that simply more staff is not always the way to do it and perhaps not even the best way to do it. We should be looking at other ways as well.

**Mr. Hammond:** I certainly would not quarrel with this.

**Mr. Redway:** I did not think you would.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** I just want to refer to the memorandum prepared by yourself, Mr. Hammond, dealing with the surpluses within the pension funds. In looking at it, I think it indicates there are 60 plans showing a deficit at the moment. Then you go through and you indicate that with the way money was being invested, with the high interest rates and with moneys on deposits, it was unusual for surpluses to have occurred within the pension plans following a normal course of investment.

However, when you take a look at the 60 you have estimated as showing a current deficit and taking the statement into account, would you not say the those 60 plans could be in some sort of serious problems? Taking all the other factors into consideration, when you have had the buoyancy within the investment field where a vast majority of them have shown surpluses and when all of a sudden you have 60 that are showing deficits, this may be one of the reasons the Auditor General has alerted us in his report to the possibility of some trouble within some of these plans.

[Translation]

reportez à certaines des dépositions que j'ai faites devant le Comité des finances, vous constaterez que j'ai recommandé des mesures très précises pour modifier la législation. Je pense que vous vous apercevrez que la plupart des recommandations figuraient dans l'annexe technique au Livre vert.

Un certain nombre des idées qui figuraient dans le rapport du Comité des finances avaient déjà été auparavant discutées avec ce Comité. Nous avons donc également recommandé un certain nombre de modifications à la législation.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you.

**M. Redway:** En ce qui concerne cette question, madame la présidente, il me semble que le vérificateur général a parlé de la nécessité d'améliorer leurs outils de travail et autres instruments du même genre. Il est à espérer que cela ne signifierait pas nécessairement qu'il vous faut plus de personnel mais qu'avec les mêmes effectifs on peut-être même des effectifs réduits, il serait possible d'accomplir un meilleur travail en faisant, par exemple, appel à des méthodes, des systèmes et des mécanismes améliorés.

**M. Hammond:** Oui. Nous en parlons dans ce rapport. Si vous le lisez, vous constaterez que le vérificateur général a dit que nous prenions un certain nombre de mesures. Il voulait être certain que nous étions prêts à les mener jusqu'au bout. Comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, nous sommes absolument décidés à le faire.

**M. Redway:** Tout ce que j'entendais par ces remarques, c'est que, bien que je comprenne fort bien que vous jugiez avoir besoin de plus de personnel, je ne perds jamais de vue le fait que ce n'est pas toujours le meilleur moyen d'atteindre ses objectifs. Il serait bon de rechercher également d'autres solutions.

**M. Hammond:** Je suis tout à fait d'accord.

**M. Redway:** C'est bien ce que je pensais.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Je voudrais simplement revenir au mémoire que vous avez vous-même préparé, monsieur Hammond, au sujet des excédents des caisses de retraite. Si je ne me trompe, ce mémoire indique qu'il y a actuellement 60 régimes de retraite qui sont en déficit. Plus loin, vous précisez qu'à cause de la manière dont l'argent était investi, compte tenu des taux d'intérêt élevés et de l'argent déposé, il était rare que les régimes de pension soient excédentaires à la suite d'investissements normaux.

Pourtant, lorsque vous considérez les 60 régimes de pension qui, selon vous, sont actuellement déficitaires, et compte tenu de cette déclaration, ne pensez-vous pas que ces 60 régimes pourraient connaître de sérieuses difficultés? Si vous prenez en compte tous les autres facteurs, le fait que le domaine des investissements ait été actif et que la vaste majorité de ces caisses aient été excédentaires, et que tout à coup, 60 d'entre elles se trouvent en déficit, explique peut-être pourquoi le vérificateur général nous a avertis, dans son rapport, de la possibilité que certains de ces régimes étaient en difficulté.



[Texte]

**Mr. Hammond:** Madam Chair, I do not think there is any reason to be concerned about these figures.

• 1035

First of all, as I indicate, there are approximately 170 more reports to come. The updated reports are to come at the end of the year. They are due in 1987. The valuations will be made as at the end of the year. So we do not have the most recent information here. We have taken the reports from the two previous years, and then we are to get another big batch early in 1987. But I do not think we should be . . .

So first of all, we do not have all the updated information, and I would expect many of the reports we will receive as of the end of this year, the reports that will be done as at the end of this year, will show improved positions or tendencies toward surplus, because of the circumstances that existed. Some of these reports go back two years.

But we have looked at the plans that are showing a deficit, and in most of these cases, the majority of these cases, these deficits arise because the plans have increased or improved their benefits, and it has been specific government policy that employers should have a period of time to fund the extra costs associated with increasing benefits, because of course you want to encourage improved benefits and we have to recognize that pension plans are voluntary, and the employer has the option of not having a pension plan or not increasing benefits. So it has always been specifically provided for in the legislation that you could have a period to fund deficits that arise as a result of improved benefits. The analyses we have done indicate that most of these deficits relate to just that circumstance.

**Mr. Roman:** So the statement made earlier by the Auditor General, that there could be a number of pension plans that could be in serious trouble, in your opinion has validity; or has it no validity?

**Mr. Hammond:** I guess I am reasonably satisfied that we do not have a lot of pension plans that are in serious difficulty. I appreciate the point the Auditor General is making. He has indicated that in reaching this assessment we may not have been getting all the information that perhaps we should have to be completely satisfied. We are taking steps to remedy this, at least partly, in the proposed new legislation, by requiring annual audited reports, for example. In the past we have only required an audit report on the list of assets, and only once every three years. Now we are going to have audited financial statements to make sure we have up-to-date information and it has been independently checked.

There are some other things that are being done in the proposed legislation. The Auditor General has said, look, perhaps you should be looking at how you supervise pension plans; maybe you should be having more on-site inspections. We tried to deal with that question in our opening statement. We are saying this is the way we have been doing it; these are the reasons why we have been doing it in that way; but we

[Traduction]

**M. Hammond:** Madame la présidente, je ne vois aucune raison de nous inquiéter de ces chiffres.

En premier lieu, comme je l'ai indiqué, il y a environ 170 autres rapports à venir. Ces rapports actualisés devraient être prêts à la fin de l'année. Ils sont attendus pour 1987. Les évaluations se feront à la fin de l'année. Les renseignements que nous avons ici ne sont donc pas les plus récents. Nous avons pris les rapports des deux années précédentes, et nous allons en recevoir d'autres, en mars, au début de 1987. Et je ne pense pas que nous devrions . . .

Pour commencer, nous ne disposons pas de tous les renseignements à jour, et je m'attends à ce qu'un grand nombre des rapports qui seront prêts à la fin de l'année et que nous recevrons à ce moment-là, révèlent des positions améliorées ou des tendances à des excédents, à cause des circonstances. Certains de ces rapports remontent à deux ans.

Nous avons cependant étudié les régimes déficitaires, et dans la majorité des cas, ces déficits sont dus au fait que les régimes de pension ont augmenté ou amélioré leurs prestations, et que la politique gouvernementale visait expressément à ce que les employeurs disposent d'un certain temps pour financer les coûts supplémentaires liés à l'augmentation des prestations, car, bien entendu, vous tenez à encourager l'amélioration des prestations et nous sommes obligés de reconnaître que les régimes de pension sont purement facultatifs et que l'employeur est libre de ne pas avoir de régime de pension ou de ne pas augmenter les prestations. La loi a donc toujours expressément stipulé que vous pouviez disposer d'un certain temps pour éponger les déficits créés par le relèvement des prestations. Les analyses que nous avons effectuées montrent que la plupart de ces déficits sont précisément dus à cela.

**M. Roman:** Donc, la déclaration faite plus tôt par le Vérificateur général, selon qui, un certain nombre de régimes de pension pourraient avoir de sérieuses difficultés vous paraît-elle valable, ou non?

**M. Hammond:** Je suis à peu près certain que ceux qui connaissent de sérieuses difficultés ne sont pas nombreux. J'apprécie la valeur de son argument. Il a dit que nous ne disposons peut-être pas de toute l'information qu'il nous faudrait sans doute pour que cette évaluation soit absolument sûre. Nous prenons des mesures pour y remédier, au moins partiellement, dans le projet de loi qui exigera, par exemple, des rapports annuels vérifiés. Jusqu'à présent, nous n'avons exigé qu'un rapport de vérification de la liste des actifs, et cela, tous les trois ans seulement. Dorénavant, nous aurons des états financiers vérifiés afin d'être sûrs de disposer des données les plus récentes, vérifiées de manière indépendante.

Le projet de loi comporte un certain nombre d'autres mesures. Le Vérificateur général nous a dit ceci: vous feriez peut-être bien d'examiner la manière dont vous supervisez les régimes de retraite; vous feriez peut-être bien de procéder plus souvent à des inspections sur place. Nous avons tenté de régler cette question dans notre déclaration d'ouverture. Nous expliquons la manière dont nous avons procédé; les raisons pour lesquelles nous l'avons fait; mais nous sommes d'accord

[Text]

agree with you, Mr. Auditor General, perhaps we need to "relook" at this; and that is why we are having this study.

So I do not think there is a fundamental... I am not disagreeing with the Auditor General.

**Mr. Roman:** I just wanted to make sure of your basic concurrence with that.

Now, withdrawal of surpluses. You indicated in your previous meeting, I think, that a number of requests were being made for withdrawal of surpluses, but since you changed your approach or policy within the department there have no longer been requests for the withdrawal of surpluses.

**Mr. Hammond:** No, I do not think I said we have not had any requests. I think what I said was that it has gone down to a trickle. In other words, we are not getting as many requests. But I cannot say we are not getting any requests. We certainly are not getting as many requests. It has slowed down considerably, and certainly there have been no approvals since we adopted the new policy.

**Mr. Roman:** Who is doing the bulk of the requesting?

**Mr. Hammond:** It is hard to say who is doing the bulk of the requesting, because we may have had three or four requests. I do not think you can attribute it all to one industry. It depends on circumstances.

**Mr. Roman:** The only reason for asking that question, Mr. Hammond, is that... so really the concern about massive, huge amounts of money from pension funds really does not exist, in your opinion.

• 1040

**Mr. Hammond:** What I am saying is that we certainly want to control it very carefully. In answer to Mr. Redway's question, I said we are having our lawyers look at it very carefully, and with most of the plans they look at now, they express considerable doubt about the clear entitlement and that it should be decided by a court. I can assure you we will not be dealing with a dozen requests and releasing money tomorrow. If in fact any surplus is released, it looks as if it is going to be a very slow and very cautious process under this new regime.

**Mr. Roman:** I am going to come back to one of the questions, a request I made at the previous meeting with respect to the moneys you requested from the Treasury Board. I guess the response has come back and stated that you could not release those specific figures. But you did indicate in another table the number of person-years you really had allocated to your department, and I notice that since 1983-84 until the current year there has not been any increase at all in the number of person-years.

Has that in any way, in your opinion, restricted the activity of what you, as the Superintendent of Insurance, would like to

[Translation]

avec vous, monsieur le Vérificateur général, il est possible que nous ayons besoin de «revoir» tout ceci; et c'est pourquoi nous faisons cette étude.

Je ne crois donc pas que, fondamentalement... Je ne suis pas en désaccord avec le Vérificateur général.

**M. Roman:** Je tenais simplement à m'assurer que vous étiez d'accord sur le fond.

Venons-en maintenant au retrait des excédents. Vous avez dit, au cours de votre réunion précédente, je crois, que vous avez reçu un certain nombre de demandes en faveur du retrait des excédents, mais que, depuis que vous avez modifié votre démarche ou votre politique au sein du Département, ces demandes ont pris fin.

**M. Hammond:** Non, je ne crois pas avoir dit que nous n'avons reçu aucune demande. Ce que j'ai dit, je crois, c'est qu'elles n'arrivent plus qu'au compte-gouttes. En d'autres termes, nous ne recevons pas autant de demandes. Mais je ne dirais pas que nous n'en recevons aucune. Elles sont certainement moins nombreuses. Leur rythme s'est considérablement ralenti, et il est certain qu'aucune n'a reçu une suite favorable depuis que nous avons adopté la nouvelle politique.

**M. Roman:** D'où émane la majorité de ces demandes?

**M. Hammond:** C'est difficile à dire, car nous n'en avons guère reçu plus de trois ou quatre. Je ne crois pas qu'on puisse les attribuer toutes à une seule et même industrie. Cela dépend des circonstances.

**M. Roman:** La seule raison pour laquelle je vous le demande, monsieur Hammond, c'est que... Donc, il n'y a pas lieu de craindre des retraits massifs d'argent des caisses de retraite?

**M. Hammond:** Ce que je veux dire, c'est que nous tenons certainement à exercer un contrôle très serré de la situation. J'ai répondu à M. Redway que nos avocats l'étudient très soigneusement et que, dans le cas de la plupart des régimes qu'ils examinent actuellement, ils nourrissent des doutes sérieux sur le bien-fondé des droits et estiment que la décision devrait être prise par un tribunal. Je puis vous assurer que nous n'aurons pas affaire à une douzaine de demandes et que nous n'aurons pas à sortir l'argent dès demain. En fait, à supposer qu'un excédent soit ainsi libéré, cela fera probablement l'objet d'un processus très lent et très prudent, en vertu de ce nouveau régime.

**M. Roman:** Revenons à une question que j'avais posée au cours de la réunion précédente au sujet des argents que vous avez demandés au Conseil du Trésor. Je crois que vous avez répondu que vous ne pouviez pas communiquer ces chiffres. Dans un autre tableau, vous avez cependant indiqué le nombre d'années-personnes que vous aviez effectivement allouées à votre département, et je note que, de 1983-1984 à cette année, ce nombre n'a pas du tout augmenté.

A votre avis, ceci a-t-il entravé, en quoi que ce soit, les activités que vous, en tant que surintendant des assurances,

*[Texte]*

have done within your department? Possibly some of the things we are now studying the implementation of would already have been in place, and we would not have had the concern raised by the Auditor General. He would have been happy and satisfied with the programs you had in place. Three or four years is a long period of time. You certainly could have implemented a number of programs.

**Mr. Hammond:** I do not think it would be fair for me to say that. If requests I had made had been fulfilled then everything would have been hunky-dory. I think that is too easy a reply and too simple a reply, and I would not claim that.

I want to point out that what we did try to do during this period—at the beginning of this period, at least—is lapse a number of person-years. We were operating under the old system where we would create one position; if that were vacant, if we were taking time to staff it, we would not double up and create more positions. In this period, 1984-85, we recognized that we were not “playing the game”, I guess, and making wise use of the resources that were allocated to us. So we have made a concerted effort by establishing new positions, by using people in term positions, etc., to make effective use of the resources that have been allocated to us.

During the last two years, during this year and last year . . . Well, it is too early to say for this year, but I expect we will certainly use completely the 226 person-years that have been allocated to us this year. We did use them last year. In some of the previous years we were lapsing person-years because we had not doubled up on positions and there was the inevitable staffing delays in finding people, etc.

So we have made an effort, and we have increased the number of people on site at the department as a result of making that effort to use the resources that have been allocated to us.

**Mr. Roman:** You are currently satisfied, then, that the 226 person-years you have allocated for your department are sufficient manpower.

**Mr. Hammond:** No, I did not say that. As I indicated at the meeting a week ago, I think that in the context of the Auditor General's report . . . This has caused us to sit down and think about a lot of things and re-examine things. As I say, I acknowledge, for example, that it is important to document a lot of these things. It is important to be spending more time on analysing industry trends, etc., and to be able to do that in the way I think we should be doing it, we will probably need some additional resources.

**Mr. Roman:** Is that study looking at additional resources or your manpower?

**Mr. Hammond:** Certainly on the pension plan side, depending on what comes out of that study, we may need additional resources. That is certainly one of the objectives of the study—to see what we should be doing and how we should be doing it.

*[Traduction]*

auriez voulu que votre département ait? Il se peut, par exemple, que certaines des choses dont nous étudions actuellement la mise en oeuvre, auraient déjà été instaurées, et que nous n'aurions pas eu à entendre les inquiétudes exprimées par le vérificateur général. Il aurait été tout à fait satisfait de vos programmes. C'est long, trois ou quatre ans. Vous auriez certainement pu mettre en oeuvre un certain nombre de programmes.

**M. Hammond:** Je ne pense pas qu'il serait juste de dire que, si une suite favorable avait été donnée à toutes mes requêtes, tout aurait été pour le mieux dans le meilleur des mondes. Ce serait là une réponse à la fois simpliste et trop facile, et je ne la donnerai pas.

Je tiens à signaler que, ce que nous avons essayé de faire au cours de cette période—du moins au début—c'est de laisser expirer un certain nombre d'années-personnes. Nous fonctionnions selon l'ancien système dans lequel, lorsque nous créions un poste, si celui-ci devenait vacant et que nous prenions notre temps pour le doter, cela nous évitait le doublet et la création de postes supplémentaires. En 1984-1985, nous avons reconnu, je suppose, que nous ne «jouions pas le jeu» et que nous n'utilisions pas sagement les ressources qui nous étaient allouées. Nous avons donc fourni un effort concerté en créant de nouveaux postes, en nommant des employés pour une durée déterminée, etc., afin de faire un usage efficace des ressources qui nous avaient été accordées.

L'an dernier et cette année . . . Il est sans doute encore trop tôt pour parler de cette année, mais je suis certain que nous utiliserons complètement les 226 années-personnes qui nous ont été allouées cette année. Nous l'avons fait l'an dernier. Il nous est parfois arrivé, les années précédentes, de laisser expirer des années-personnes parce que nous n'avions pas fait le doublet sur les postes et qu'il y avait les retards inévitables de dotation pour trouver du personnel, etc.

Nous avons donc fait un effort en augmentant le nombre des employés du département afin d'utiliser les ressources qui nous avaient été allouées.

**M. Roman:** Les 226 années-personnes allouées à votre département vous paraissent donc aujourd'hui suffisantes.

**M. Hammond:** Non, je n'ai pas dit cela. Comme je l'ai déclaré au cours de la réunion de la semaine dernière, je pense que, dans le contexte du rapport du vérificateur général . . . Cela nous a vraiment fait réfléchir à un tas de choses et nous a amenés à les examiner sous un angle nouveau. Il est important de consacrer plus de temps à l'analyse des tendances de l'industrie, etc., et pour le faire comme il faut, nous aurons probablement besoin de ressources supplémentaires.

**M. Roman:** Est-ce que cette étude examine la question de ressources supplémentaires ou celle de vos effectifs?

**M. Hammond:** Il est certain que, du côté des régimes de pension, selon les résultats de cette étude, nous aurons peut-être besoin de ressources supplémentaires. Un des objectifs de l'étude est incontestablement de déterminer ce que nous



[Text]

Certainly if the study recommends we should be sending people around to do a lot of onsite inspections of pension plans, then we would probably need more resources to do that.

• 1045

**Mr. Roman:** You yourself will determine, in conjunction with your other people in the department, whether or not you will need additional resources—

**Mr. Hammond:** The responsibility is on me to ask for more resources if I think it is necessary to do the job, yes.

**Mr. Roman:** I guess most of your allocations from the Treasury Board are paid out in salaries. You have very little in your total budget left in reserve for hiring, let us say, outside consultants or experts to deal with some of the problems. By virtue of not having that information here . . . but I guess you would have some knowledge as to whether or not your request for additional funds that were refused had a detrimental effect on your being able to go outside and hire people to assist your department with some of their problems.

**Mr. Hammond:** As I indicated before, I do not think it is fair to say that if everything I had asked for in the last three years had been granted to me then everything would be hunky-dory. I am not prepared to say that. I think that would be a cop-out on my part. I do not think that is fair. In the context of this comprehensive audit, I think we certainly have looked at things more closely. We are recognizing it is good to have a fresh look from outside at what you are doing because you get some fresh ideas. I think we have now recognized there are some things we should be doing that we are not doing. So in that context—

**Mr. Roman:** In other words, with what has happened with your relationship with the Treasury Board with respect to additional person-years you requested and money, and what has come back from the Treasury Board, you are basically satisfied—it is a hunky-dory situation.

**Mr. Hammond:** Well, I am not prepared to say that either. We have not received everything we have requested, that is for sure, but at the same time I think it would not be appropriate for me to say that if Treasury Board had agreed to everything I had asked for, everything would have been rosy and it is all their fault. That is too easy for me to say and it would not be right for me to say that.

**Mr. Roman:** So in other words you are sort of weighing all the solutions to whatever may be ailing your particular department on the outcome of this report supposed to be tabled in May.

**Mr. Hammond:** Well, no, that just deals with the pension plan area. That deals with pension plans, and of course the financial institutions are a very important part of our responsibility as well. The Auditor General pointed out some areas we

[Translation]

devrions faire et la manière de procéder. Il est certain que, si l'étude recommande que nous envoyions des gens faire des tas d'inspections sur place des régimes de pension, il nous faudra probablement plus de ressources pour cela.

**M. Roman:** C'est vous-même, en consultation avec d'autres personnes du département qui déciderez si vous avez besoin, ou non, de ressources supplémentaires . . .

**M. Hammond:** C'est exact. C'est moi qui ai la responsabilité de demander des ressources additionnelles si elles me paraissent nécessaires pour faire notre travail.

**M. Roman:** Je suppose que la plupart des affectations de fonds accordés par le Conseil du Trésor prennent la forme de salaires. Il vous reste très peu de réserves dans votre budget global pour recruter, par exemple, des consultants ou des experts-conseils de l'extérieur pour régler certains des problèmes. Ne disposant pas de cette information ici . . . mais j'imagine que vous sauriez si le rejet de votre demande de fonds supplémentaires vous empêcherait de recruter des gens à l'extérieur pour qu'ils aident votre département à résoudre certains de ses problèmes.

**M. Hammond:** Comme je l'ai déjà déclaré, je ne pense pas qu'il soit juste de dire que, si j'avais obtenu tout ce que j'ai demandé depuis trois ans, tout serait pour le mieux dans le meilleur des mondes. Pas du tout. Ce serait là un échappatoire de ma part. Je ne pense pas que ce soit juste. Dans le contexte de cette vérification intégrée, j'ai vraiment l'impression que nous avons étudié les choses de plus près. Nous reconnaissons qu'il est bon que notre travail soit examiné avec des yeux neufs par des gens de l'extérieur, car cela nous apporte des idées nouvelles. Je crois que nous reconnaissons maintenant qu'il y a un certain nombre de choses que nous devrions faire, et que nous ne les faisons pas. Donc, dans ce contexte . . .

**M. Roman:** En d'autres termes, sur le plan de vos rapports avec le Conseil du Trésor en ce qui concerne les années-personnes supplémentaires que vous avez demandées et l'argent, et ce que le conseil vous a accordé, vous êtes en général satisfait—tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes.

**M. Hammond:** Non, je n'irai pas jusque là. Il est bien certain que nous n'avons pas obtenu tout ce que nous avons demandé, mais il demeure qu'il serait injuste de ma part de dire que, si le Conseil du Trésor nous avait accordé tout ce que j'ai demandé, tout serait parfait, et que ce qui ne va pas, est entièrement de sa faute. Ce serait trop facile pour moi de le dire et ce ne serait pas honnête de ma part.

**M. Roman:** En d'autres termes, toutes les solutions aux problèmes que peut avoir votre département reposent donc, pour vous, sur les résultats de ce rapport qui est censé être déposé en mai.

**M. Hammond:** Eh bien, non, il ne s'agit là que du secteur des régimes de pension et, bien sûr, des institutions financières qui sont aussi un élément très important de nos responsabilités. Le vérificateur général a souligné un certain nombre de points dont il faudrait que nous nous occupions, du côté des institu-

*[Texte]*

need to attend to on the financial institution side and so we are working on those areas as well.

**Mr. Roman:** Madam Chairman, thank you very much.

**The Chairman:** Thank you. I would like to ask some questions based on paragraph 12.33 of the Auditor General's report. The Auditor General suggests in this paragraph, among other things, that the Department of Insurance:

place more alliance on the external auditors of regulated companies for the review and audit of historical financial information and redirect its field examinations to focus more on risk areas;

We had some discussion of this last week. The Department of Insurance has also responded to that by pointing out some of the difficulties most of us know arose with the financial institutions, where it became clear the external audit sometimes could not be relied on, particularly in the area of valuing real property or reserves. The department has pointed out here, in its response:

In a number of instances, company external auditors have not been supportive of the reserves that the Department believed to be necessary for real estate related investments.

• 1050

Also last week I think the Auditor General suggested a model; he suggested that the external auditors might be asked to give their report in a particular format prescribed by the Department of Insurance, and that this might deal with some of these problems.

We have also heard that the external auditors have of course no obligation to do so. At this point they are not obliged by law to follow any directives from the Department of Insurance, and the Department of Insurance is not able to have access to their working papers.

This seems to me to remain a very controversial area. On the one hand, nobody wants to see great duplication of effort and yet there clearly are real difficulties in relying, exclusively, on the external auditors' reports.

Could I ask both Mr. Dye and Mr. Hammond to address this again, particularly bearing in mind the serious problems we saw with the two banks and their external auditors.

**Mr. Dye:** Madam Chair, it seems to me that there is a lot of opportunity for a satisfactory resolution of these problems of access, understanding of what the external auditor has done and the extent of reliance that the department might place upon the external auditor, and I understand that Mr. Hammond and his team have been negotiating an approach with the Canadian Institute of Chartered Accountants.

I cannot speak for the Canadian Institute of Chartered Accountants, but having been on the board of governors, I know that their attitude would be one of interest in fulfilling a responsibility to the public and one of the public's interests

*[Traduction]*

tions financières, et nous nous employons donc également à le faire.

**M. Roman:** Merci beaucoup, madame la présidente.

**La présidente:** Merci. J'aimerais poser quelques questions qui sont inspirées par la sous-section 12.33 du rapport du vérificateur général qui indique, entre autres choses que le Département des assurances:

se fie davantage aux vérificateurs externes des compagnies réglementées pour l'examen et la vérification des données financières historiques et réorienter les inspections pour qu'elles portent davantage sur les secteurs de risque;

Nous en avons déjà un peu discuté, la semaine dernière. Le Département des assurances a également répondu sur ce point en soulignant certaines des difficultés rencontrées, comme la plupart d'entre nous le savent, vis-à-vis des institutions financières, lorsqu'il est apparu qu'il n'était pas toujours possible de compter sur les vérifications externes, en particulier dans le domaine de l'évaluation des biens immobiliers ou des provisions. Dans sa réponse, le Département précise que:

Dans un certain nombre de cas, les vérificateurs externes des compagnies n'ont pas appuyé les provisions que le Département croyait nécessaires de maintenir à l'égard des placements en biens immobiliers.

Je crois également que la semaine dernière, le Vérificateur général a proposé un modèle; il a suggéré que les vérificateurs externes soient invités à présenter leur rapport sous la forme prescrite par le Département des assurances, ce qui permettrait peut-être de régler certains des problèmes.

Nous avons également entendu dire que les vérificateurs externes ne sont, bien sûr, pas obligés de le faire. Actuellement, ils ne sont pas contraints, en droit, de suivre les directives du Département des assurances qui n'a, lui-même, pas accès à leurs documents de travail.

Cela me semble être un domaine qui demeure très sujet à controverse. Si personne ne veut que les cas de chevauchement se multiplient, le fait de s'en remettre exclusivement aux rapports des vérificateurs externes, soulève manifestement des problèmes.

J'aimerais que M. Dye et M. Hammond étudient de nouveau la question, en tenant tout particulièrement compte des sérieux problèmes que posent, à nos yeux, les deux banques et leurs vérificateurs externes.

**M. Dye:** Madame la présidente, il me semble que tout se prête à un règlement satisfaisant de ces problèmes d'accès, si l'on comprend ce qu'a fait le vérificateur externe et la mesure dans laquelle le Département pourrait se fier à lui; je crois d'ailleurs comprendre que M. Hammond et ses collaborateurs sont en train de négocier une nouvelle approche avec l'Institut canadien des comptables agréés.

Il ne m'appartient pas de parler au nom de cet institut, mais ayant été membre de son conseil d'administration, je sais qu'il serait prêt à assumer une responsabilité à l'égard du public et qu'une des préoccupations de celui-ci serait la compétence des

[Text]

would be this concern over the adequacy of financial institutions with respect to their public responsibilities.

I would be virtually certain that the profession of accountancy will do its very best to co-operate with the Department of Insurance and find a suitable mechanism—perhaps by having the audit firms report the consistently required information by the department in a different type of form, filling out a document that meets the majority of needs of the department and then finding some other mechanism for the specific issues that may have to be raised. I think this can be done and should be done.

**Mr. Hammond:** Madam Chairman, I think there are areas where we can improve or augment our reliance on the auditors. For example, the Auditor General has pointed out that the financial statements we receive from financial institutions are very detailed. We have the balance sheet and the income, but there is a lot of supplementary information we get as well, such as back-up schedules, etc.

Up until now, in accordance with the provisions of the legislation, the auditor is only asked to express an opinion on the major items—the balance sheet, the income statement and a few other sort of items in the statement—not everything. Our inspectors of course want to check on the accuracy of this information, and it may well be that in discussions with the auditing profession we can expand the scope of their opinion to include some of this other information.

There are things—for example, accounting securities. When we go into a financial institution we do a check on the securities and how they are held, registered, etc. I think we could develop co-operative ventures there because they do the same thing, and certainly there are a number of items such as this where I think we can work together.

In regard to some of the trickier issues that you mentioned, such as the question of valuation of real estate or mortgages in arrears or the value of some of these sweetheart deals where you show a fictitious profit when you sell a property, certainly we are working on standards there and the auditing profession has indicated that they are anxious to co-operate with us in this regard.

I guess when we are talking about some of these things, we are talking about—and I interpreted the Auditor General's remarks to mean this... With respect to some of the more routine things we are doing to check the accuracy of things like that, perhaps we should be able to work out something with the auditor and concentrate our resources on assessing financial solvency. Certainly this question of the value of assets, etc. is very much related to solvency and I do not think this is something that we are saying we should give up completely to the auditors; we should worry about it ourselves.

[Translation]

institutions financières à l'égard de leurs responsabilités publiques.

Je suis pratiquement certain que les comptables fera de leur mieux pour collaborer avec le Département des assurances et trouver un mécanisme approprié—en exigeant peut-être des compagnies de vérification qu'elles fournissent les renseignements constamment réclamés par le Département sous une forme différente, en remplissant un document qui satisfasse la majorité des besoins du Département et en trouvant un autre mécanisme pour régler les questions particulières qui pourraient être soulevées. Je crois que cela peut se faire et que cela devrait être fait.

**M. Hammond:** Madame la présidente, dans certains domaines, nous pouvons améliorer ou accroître le rôle que nous confions aux vérificateurs. Par exemple, le Vérificateur général a fait remarquer que les états financiers que nous recevons des institutions financières sont très détaillés. Nous avons le bilan et le revenu, mais nous recevons également beaucoup de renseignements supplémentaires tels que les barèmes d'appoint, etc.

Conformément aux dispositions de la loi, le vérificateur n'est invité à exprimer une opinion que sur les points principaux—le bilan financier, l'état des revenus et quelques autres points de l'état financier—mais pas sur tout. Nos inspecteurs tiennent naturellement à vérifier l'exactitude de cette information, et il se peut fort bien que des discussions avec les vérificateurs nous permettent de les amener à se prononcer sur certaines de ces autres données.

Il y a certaines choses—par exemple, la comptabilité des valeurs. Lorsque nous visitons une institution financière, nous faisons un contrôle des valeurs et de la manière dont elles sont tenues, enregistrées, etc. Je crois que nous pourrions entreprendre des opérations en coopération car ces institutions font la même chose que nous, et il est certain qu'il existe un certain nombre de domaines tels que celui-ci où, je crois, nous pourrions collaborer.

En ce qui concerne certaines des questions plus délicates que vous avez mentionnées, telle que celle de l'évaluation des biens immobiliers ou des hypothèques en souffrance ou la valeur de certains de ces arrangements de faveur dans lesquels vous déclarez un profit fictif lorsque vous vendez un bien, nous préparons des normes et les vérificateurs nous ont dit qu'ils étaient soucieux de collaborer avec nous à cet égard.

Je crois que lorsque nous parlons de certaines de ces choses, nous parlons de—et c'est ainsi que j'ai interprété les remarques du Vérificateur général... Pour ce qui est de certaines des activités les plus courantes de contrôle de l'exactitude de questions de ce genre, nous pourrions peut-être nous entendre avec le vérificateur pour concentrer nos ressources sur l'évaluation de la solvabilité financière. Il est certain que la question de la valeur des biens, etc. est étroitement liée à la solvabilité et je ne crois pas que nous devrions en laisser totalement la responsabilité aux vérificateurs; nous devrions nous en occuper nous-mêmes.



[Texte]

[Traduction]

• 1055

But there are a number of places where we could save time by having cooperative ventures with the auditors, and we have a committee looking at those now to put forward some proposals.

**Mr. Dye:** One model that might be useful to the insurance industry and the audit profession is that of the brokerage industry, where brokerage houses have their auditors attest to a document submitted to the Superintendent of Brokers in each province, and in some cases to the Investment Dealers Association of Canada. In essence it recasts the financial statements. This results in certain ratios required by the various exchanges and investment dealers associations, which determine liquidity and a number of other things they want to test. Here you have the obligation of the auditor to fulfil the traditional responsibility to the shareholder. But at the same time the auditor must report to a regulatory agency. It works quite well; everybody understands how it works. My sense is that the insurance industry would find this model useful to consider.

**The Chairman:** Would it be possible for the committee to have some kind of date? Are you working towards a particular date to get some of these things resolved? The committee you mentioned, Mr. Hammond, does it have a reporting date?

**Mr. Hammond:** The committee is supposed to. This is an internal committee of our examiners, and they are supposed to report to the directors by December 31 on the areas where they think they can place some reliance on the auditors and save some work. So there is a reporting date of December 31.

Now the other questions about trying to reach some consensus with the auditing profession about values of real estate, etc, that is a longer-term project because it is tied up with the recommendations in the Estey report, etc. But we have been pushing ahead on that, as I indicated when you questioned me at the Finance committee on this issue. We have been insisting on reserves. We have issued a guideline, for example, for trust and loan companies on soft rate financing and how they value those loans. So we are going ahead on this because we think we have to. But that does not mean we are not going to be discussing it with the auditing profession in the context of the recommendations of the Estey report and its suggestion that there be an advisory committee set up.

**The Chairman:** The negotiations with the auditor's professional association . . .

**Mr. Hammond:** With the CICA, what we are trying to do now, and what we have done for the property and casualty insurance companies, life companies, and the trust and loan companies, is to look at revised statements. We are trying to work on revisions to the statements that would bring them within GAAP. I may not explain it correctly, because I am not an accountant. But there is a guideline, for example, in the

Mais dans un certain nombre de domaines, nous pourrions économiser du temps en travaillant en coopération avec les vérificateurs. Nous avons d'ailleurs un comité qui élabore actuellement des propositions.

**M. Dye:** Le modèle de l'industrie du courtage pourrait être utile à l'industrie des assurances et aux vérificateurs. En effet, les maisons de courtage exigent de leurs vérificateurs qu'ils attestent un document soumis au surintendant du courtage de chaque province, et dans certains cas, à la *Investment Dealers Association of Canada*. Cela revient essentiellement à refondre les états financiers. On obtient ainsi certains ratios exigés par les diverses associations de courtiers en bourse et en valeurs mobilières, qui déterminent la liquidité et un certain nombre d'autres éléments qu'elles veulent vérifier. Le vérificateur se trouve donc ici obligé de s'acquitter de la responsabilité traditionnelle à l'égard de l'actionnaire, tout en étant tenu de rendre compte à un organisme de réglementation. Cela marche fort bien; tout le monde comprend comment cela fonctionne. J'ai l'impression que l'industrie des assurances pourrait faire son profit de ce modèle.

**La présidente:** Pourriez-vous indiquer une date quelconque au comité; vous êtes-vous fixé une date précise pour régler certaines de ces questions? Le comité dont vous avez parlé, monsieur Hammond, doit-il soumettre son rapport à une date déterminée?

**M. Hammond:** Il est censé le faire. Il s'agit d'un comité interne de nos examinateurs qui est censé présenter un rapport aux administrateurs, d'ici le 31 décembre, pour leur dire quels sont les domaines dans lesquels il leur paraît possible de se fier aux vérificateurs et de simplifier les choses. La date de rapport est donc le 31 décembre.

Quant à la question d'essayer de parvenir à un accord quelconque avec les vérificateurs au sujet des valeurs des biens immobiliers, etc., il s'agit d'un projet à long terme car il est lié aux recommandations du rapport Estey, etc. Nous avons cependant progressé dans ce domaine, comme je vous l'ai dit lorsque vous m'avez interrogé à ce sujet au Comité des finances. Nous avons mis l'accent sur les provisions. Nous avons promulgué une directive, par exemple, à l'intention des compagnies de fiducie et de prêt en ce qui concerne le financement à des taux de faveur et à la manière dont elles évaluent ces prêts. Nous allons donc de l'avant dans ce domaine car cela nous paraît nécessaire. Cela ne signifie cependant pas que nous n'allons pas en discuter avec les vérificateurs dans le cadre des recommandations du rapport Estey qui propose, notamment, la création d'un comité consultatif.

**La présidente:** Les négociations avec l'association professionnelle des vérificateurs . . .

**M. Hammond:** Avec l'ICCA, ce que nous tentons de faire maintenant, et ce que nous avons fait pour les compagnies d'assurance de biens et risques divers, les compagnies d'assurance-vie, et les compagnies de fiducie et de prêt, consiste à examiner les états révisés. Nous essayons de réviser les états financiers de manière à les rendre conformes aux PCGR. Je n'explique peut-être pas les choses comme il faut, car je ne suis

[Text]

handbook this year on property and casualty insurance companies. For all intents and purposes the statements for P&C companies can be done in accordance with GAAP.

We are working on revision in cooperation with the province. By the way, the statement form we now have for property and casualty insurance companies is uniform between the provinces and ourselves. That was one of the objectives, to come up with a uniform statement that would serve the needs of the provinces with respect to provincially incorporated companies, and ourselves with respect to federally incorporated companies, and that would come within the context of GAAP. So we are now working on that on the trust and loan side, and hopefully, the life insurance side, although there are some complications there.

The idea is to come up with a statement that would meet the needs of both the provincial authorities and the federal authorities. Hopefully this would come within the context of GAAP. At the same time we think we must insist on some of these special reserves.

I was talking to some people in the profession yesterday. I guess what was causing me concern is that the opposition for some of the things we are trying to do was coming from the profession. We are trying to work together to develop an approach. I sense there is concern there and a spirit of co-operation, but that will take a longer time, the question of the reserves. As I say, certainly on the trust and loan side, we have been pressing ahead and asking for those, notwithstanding that they are not in accordance with GAAP or what you call . . .

• 1100

**Mr. Roman:** As you are from the profession, can you be a little more explicit?

**Mr. Hammond:** Yes, I think I indicated that it is not the profession at large. I do not mean to suggest the auditing profession at large has been objecting to what we have been trying to do. It was in the case of particular companies where we were recommending particular reserves because—with respect to mortgages and arrears, or with respect to a particularly large piece of real estate—we thought it was overvalued. Of course, the company was opposed to this, and the auditor of the company was supporting them in their argument with us.

**Mr. Redway:** That was the independent auditor who was supporting them.

**Mr. Hammond:** That was the guy. I am not suggesting the auditing profession as a whole has been opposed to what we have been doing. As I indicated in my response here, the auditors of companies have not always been supportive of what we have been trying to do. I do sense a change in attitude since the Estey report and that situation—

[Translation]

pas comptable. Mais cette année, par exemple, le manuel contient une directive au sujet des compagnies d'assurance de biens et de risques divers, qui stipule, à toutes fins pratiques, que les états financiers de ces compagnies peuvent être établis conformément aux PCGR.

Nous procédons à ce travail de révision en collaboration avec la province. À ce propos, les provinces et nous utilisons maintenant le même formulaire pour les états financiers des compagnies d'assurance de biens et de risques divers. Une des objectifs poursuivis était d'établir un état uniforme qui répondrait à la fois aux besoins des provinces en ce qui concerne les compagnies incorporées sur le plan provincial, et nous-mêmes, pour ce qui est des compagnies incorporées à l'échelon fédéral, et qui concorderait avec les PCGR. Nous nous attaquons maintenant à la même tâche pour les compagnies de fiducie et de prêt et, nous l'espérons, pour les compagnies d'assurance-vie, encore qu'il y ait des complications dans ce dernier cas.

Le but poursuivi est de créer un état financier qui répondrait à la fois aux besoins des autorités provinciales et des autorités fédérales. Il est à espérer que cela pourrait se faire dans le contexte des PCGR. En même temps, il nous paraît indispensable d'insister sur certaines de ces provisions spéciales.

J'en parlais hier à des personnes de la profession. Je crois que ce qui m'inquiétait, c'était que l'opposition à certaines des choses que nous essayons de faire émane de la profession elle-même. Nous essayons de travailler de concert pour élaborer une approche. Je sens que c'est là un sujet de préoccupation et que l'esprit des coopérations existe, mais que la question des provisions sera plus longue à résoudre. Comme je l'ai dit, pour ce qui est des compagnies de fiducie et de prêt, nous progressons certainement, et nous réclamons ces mesures, en dépit du fait qu'elles ne sont pas conformes aux PCGR ou à ce que vous appelez . . .

**M. Roman:** Puisque vous appartenez à la profession, pourriez-vous vous montrer un plus explicite?

**M. Hammond:** Oui. Je crois avoir dit qu'il ne s'agit pas de l'ensemble de la profession. Je ne veux pas du tout dire que ce sont tous les vérificateurs qui protestent contre ce que nous essayons de faire. Les objections avaient trait à certaines compagnies pour lesquelles nous recommandions des provisions particulières parce que nous pensions que les hypothèques et les arriérés, ou parfois un bien immobilier particulièrement important, étaient surévalués. Bien entendu, la compagnie y était opposée, et le vérificateur de la compagnie faisait front avec elle contre nous.

**M. Redway:** C'était le vérificateur indépendant qui prenait leur parti.

**M. Hammond:** C'était lui. Je ne veux pas dire que l'ensemble des vérificateurs est opposé à nos initiatives. Comme je l'ai déjà dit dans ma réponse, les vérificateurs de ces compagnies n'ont pas toujours été favorables à ce que nous essayons de faire. Je perçois un changement d'attitude depuis le rapport Estey et cette situation . . .

[*Texte*]

**Mr. Redway:** And the law suit.

**The Chairman:** Are there any further questions?

**Mr. Redway:** Just a couple there, flowing from some of the comments made. I wanted just to ask you about your standards and guidelines with respect to investment diversification. You had indicated before that apparently there were no rules of thumb or anything applied by your department, and I was just a little concerned about that aspect of it. Do you have some or . . . ?

**Mr. Hammond:** Indeed, we have the right under the legislation to make rules relating to investments, and the existing rules and the existing legislation are based on the provisions in the insurance legislation except, as I mentioned at the last meeting, those rules are based on two sorts of criteria, both sort of—what shall I say—earnings performance or some, you know, quality test. “Quality test” is the word I am looking for. Then we have some quantitative tests. But the quantitative tests for the pension plans have not been as onerous as they have been for the financial institutions because of the long-term nature of the liabilities and the fact there was not as much liquidity pressure—for example, you cannot have everybody coming in and asking for their money back. There has not been as much concern on placing—for example, the insurance companies, there is a limit on the amount of money you can invest in real estate. Those limits have not been in existence with respect to pension plans, although we have had limits about how much you can put in any one parcel of real estate.

In the context of the revisions to the legislation relating to financial institutions and the investment limits there, the idea put forward in the technical supplement to the green paper was that we would drop some of these so-called quality tests, and emphasize much more the quantitative tests, and make sure there was matching, and not too many eggs in one basket, and—for example, if you have interest-bearing liabilities, you should not have a high proportion of your assets in real estate—that sort of thing. That then will be carried over into amendments to the regulations relating to investments for pension plans. Indeed, at this point in time we are planning on some overall limits on how much they can invest in real estate.

**Mr. Redway:** Are there any plans now for particular areas where you see an unhealthy concentration of investments?

**Mr. Hammond:** I cannot say I am aware of any, but we will ask Mr. Cohen, who is closer to the situation than I am.

• 1105

**Mr. Cohen:** It is very difficult. As Mr. Hammond mentioned, we have 750 plans, and I cannot really keep the statistics in my head. I think I would like to reiterate what I said before—that the vast bulk of investments in pension plans

[*Traduction*]

**M. Redway:** Et le procès.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Redway:** Une ou deux, que m'inspirent certains des commentaires qui ont été faits. Je voulais simplement vous demander quelles étaient vos normes et lignes directrices en ce qui concerne la diversification des investissements. Vous avez déjà dit qu'apparemment, votre département n'appliquait aucune méthode empirique ou quoi que ce soit, et cela m'inquiétait un peu. En avez-vous ou . . . ?

**M. Hammond:** Certainement; en vertu de la loi, nous avons le droit d'établir des règlements relatifs aux investissements, et les règlements et la loi existants sont fondés sur les dispositions de la législation portant sur les assurances, à cette exception près, comme je l'ai dit à la dernière réunion, que ces règlements sont fondés sur deux sortes de critères, qui sont, en quelque sorte, un critère de rendement des gains ou, disons, un critère de qualité. «Critère de qualité», c'était le terme que je cherchais. Nous avons également des critères quantitatifs, mais ceux qui s'appliquent aux régimes de pension n'ont pas été aussi sévères que ceux qui s'appliquent aux institutions financières, à cause du caractère à long terme du passif et du fait que les contraintes étaient moindres sur le plan des liquidités—par exemple, il n'est pas possible que tous les gens se présentent en même temps pour retirer leur argent. La question des placements présente moins de problèmes—par exemple, pour les compagnies d'assurance, il y a une limite aux montants que vous pouvez investir dans des biens immobiliers. Ces limites n'existent pas dans le cas des régimes de pension, encore que nous ayons fixé des limites aux montants que vous pouvez placer dans une parcelle déterminée.

En ce qui concerne les révisions de la législation concernant les institutions financières et les limites d'investissement qui leur sont imposées, on a proposé dans l'annexe technique au livre vert que nous abandonnions certains de ces critères dits de qualité, et que nous fassions une place beaucoup plus large aux critères quantitatifs, que nous assurions que les éléments concordent, et qu'il n'y a pas trop d'oeufs dans le même panier et, par exemple, si vous avez un passif portant intérêt, il ne faut pas qu'un pourcentage élevé de votre actif soit investi dans des biens immobiliers. Ces mesures seront ensuite incorporées aux modifications aux règlements concernant les investissements pour les régimes de pension. En fait, nous nous apprêtons actuellement à fixer des plafonds d'ensemble à leurs investissements dans l'immobilier.

**M. Redway:** Existe-t-il actuellement des plans pour les domaines où vous paraît exister une concentration malsaine des investissements?

**M. Hammond:** Je ne crois pas en connaître, mais nous demanderons à M. Cohen, qui est plus directement au courant de la situation que je ne le suis.

**M. Cohen:** C'est très difficile. Comme M. Hammond l'a dit, nous avons 750 régimes de pension et il m'est impossible de conserver toutes les statistiques présentes à l'esprit. J'aimerais répéter ce que j'ai déjà dit, à savoir que la vaste majorité des



*[Text]*

are in marketable securities. They are not financial intermediaries; they do not have to make a margin to survive. Essentially they are investing these moneys as collateral for the pension promise, and it is in their interest to get as high a rate of return as possible. They tend to invest through the market, in shares and in government bonds and provincial and corporate bonds.

There are plans that invest in real estate, and I do know of one or two plans which are sort of regionally based. If they do invest in real estate, they tend to invest in one particular region, which is something that we have kept an eye on, and we are keeping an eye on. Essentially, because the bulk of investments are in marketable securities, we feel the portfolios are sound and in good shape, overall. But certainly if we see regional concentration in real estate investments, we monitor those plans more closely than plans that either have no real estate or have a more diversified real estate portfolio.

**Mr. Redway:** Would these new rules you are referring to, Mr. Hammond—or these new standards or whatever—would they tend to eliminate that type of concentration?

**Mr. Hammond:** Well, it would not necessarily eliminate regional concentration. We have not gone into that aspect in the regulations. No, it would not eliminate regional concentration.

**Mr. Redway:** So theoretically, they could all still make advances to Brazil, Argentina and Mexico; is that it?

**Mr. Hammond:** No, I am talking regional, within our own country.

**Mr. Redway:** Oh, I see.

**Mr. Dye,** is there any other area we have not dealt with here that you feel we should have?

**Mr. Dye:** There was a question that arose in my mind, Madam Chair, when we were talking about the surpluses, the 170 plans of surplus; I was wondering whether the refunds that have been applied for, or the refunds that have been approved, had been deducted from the stated amount of surplus in the document that was tabled today, because it is a significant sum and I just did not know, looking at that table.

**Mr. Hammond:** Yes, yes, this is after refunds, the figures that we have quoted.

**Mr. Dye:** As to other matters, Madam Chair, I think that from my audit perspective we have certainly given a review of the pension oversight process, which I was concerned about, and I think the department has responded. With respect to the surveillance procedures over financial institutions, I know that is being looked at. I do not think it has been discussed in great detail in this meeting, but my sense is that the department is doing something about it.

*[Translation]*

investissements, dans les régimes de pension, portent sur des titres négociables. Ce ne sont pas des intermédiaires financiers; ils ne sont pas tenus d'avoir une marge bénéficiaire pour survivre. Ce qu'ils font essentiellement, c'est d'investir ces argents comme garanties des rentes promises et il est dans leur intérêt d'obtenir un rendement aussi élevé que possible. Les régimes de pension ont tendance à investir sur le marché en achetant des actions et des obligations d'État ainsi que des obligations de provinces et de sociétés.

Certains régimes investissent dans l'immobilier, et j'en connais un ou deux qui ont essentiellement une base régionale. S'ils investissent dans l'immobilier, ils ont tendance à le faire dans une région déterminée, activité que nous surveillons et continuerons à surveiller. Essentiellement, comme la majorité des investissements porte sur des titres négociables, nous estimons que, dans l'ensemble, les portefeuilles sont solides. Il est cependant certain que, lorsque nous constatons une concentration régionale des investissements dans l'immobilier, nous surveillons les régimes concernés de plus près que ceux qui n'ont pas investi dans l'immobilier ou qui ont un portefeuille d'investissement plus diversifié dans ce secteur.

**M. Redway:** Est-ce que ces nouveaux règlements auxquels vous faites allusion, monsieur Hammond—ou ces nouvelles normes, appelez-les comme vous voulez—contribueraient à éliminer ce genre de concentration?

**M. Hammond:** Cela n'éliminerait pas nécessairement la concentration à l'échelon régional. Nous ne nous sommes pas penchés sur cet aspect des règlements. Non, cela n'éliminerait pas la concentration régionale.

**M. Redway:** Donc, théoriquement, ils pourraient continuer à avancer de l'argent au Brésil, à l'Argentine et au Mexique; est-ce exact?

**M. Hammond:** Non, je parle d'investissements régionaux, dans notre pays.

**M. Redway:** Oh, je vois.

Monsieur Dye, avons-nous omis d'aborder une autre question qui, à votre avis, mériterait qu'on s'y arrête?

**M. Dye:** Une question m'est venue à l'esprit, madame la présidente, lorsque nous parlions des excédents, les 170 régimes d'excédents; je me demandais si les remboursements demandés, ou les remboursements approuvés, avaient été déduits du montant des excédents qui figure dans le document déposé aujourd'hui, car il s'agit là d'une somme importante, et l'examen de ce tableau ne me permettait pas de savoir si cela avait été fait.

**M. Hammond:** Oui, oui, les chiffres que nous avons cités sont après remboursement.

**M. Dye:** En ce qui concerne les autres questions, madame la présidente, je crois que du point de vue de ma vérification nous avons certainement examiné le processus de supervision des régimes de pension, dont je n'étais pas totalement satisfait, et je crois que le Département a pris les mesures nécessaires. En ce qui concerne les procédures de surveillance des institutions financières, je sais qu'on s'en occupe. On n'en a pas discuté de

[Texte]

**Mr. Redway:** That is my sense too.

**Mr. Dye:** We have not talked about actuarial reports and the ability of the department to respond within 18 months, but there is legislation requiring that, so presumably they will do what is required.

**Mr. Redway:** I assume, Mr. Hammond, as the Auditor General has indicated, that in the area of supervision of the other financial institutions, as a result of all of the problems of the banks and what has been going on, there is a thorough review of that situation, and that there will be legislation to cover the other financial institutions as well as the banks forthcoming here.

**Mr. Hammond:** I think the Minister has indicated he will be making a statement at some date as to the government's policy with respect to financial institutions. Certainly we have indicated earlier that we had our own ideas on some of the things which have needed to be done, and we have put forward those ideas, both to the Finance committee and to the Minister.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, could you let the committee have a copy of that financial statement you were referring to in relation to the brokers?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I am sure I could et a model. It is a special purpose type of statement to calculate, and actually recalculate, certain sums on the brokers' accounts in order to provide for risks, and I am sure they are readily available from the Toronto Stock Exchange. It is a common, form type of document, and I will request that for the committee from the Toronto Stock Exchange, or the Vancouver Stock Exchange—that is the one I am most familiar with, as I was auditor of that exchange. But it is very useful; it meets the needs of those who have to make judgments as to the adequacy of the brokerage houses to maintain their solvency and other tests they want to make. The auditor attests to it.

• 1110

It seems to be a system which is quite practical. It allows the accounts to be signed off in accordance with generally accepted accounting principles and at the same time meet the needs of the regulators by having the auditor give an opinion and assist the regulator in his responsibilities.

**The Chairman:** Any further questions? I would suggest we have Mr. Hammond's letter of December 8 and the two attachments appended to the *Minutes of Proceedings and Evidence* of today's meeting.

On behalf of the committee I would like to thank Mr. Hammond, Mr. Dye and their colleagues for being with us today. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Traduction]

manière très détaillée au cours de cette réunion, mais, à mon avis, le Département s'occupe de cette question.

**M. Redway:** C'est également mon impression.

**M. Dye:** Nous n'avons pas parlé des rapports actuariels et de la capacité du département à donner suite dans les 18 mois, mais la loi l'exige et il y a donc lieu de croire qu'il fera le nécessaire.

**M. Redway:** Je suppose, monsieur Hammond, comme l'a dit le Vérificateur général, qu'en ce qui concerne la supervision des autres institutions financières, en raison de tous les problèmes qu'ont connus les banques et de tout ce qui se passe, la situation fait l'objet d'un examen approfondi, et qu'une loi couvrira les autres institutions financières ainsi que les banques en question.

**M. Hammond:** Je crois que le ministre a dit qu'il doit faire une déclaration sur la politique du gouvernement à l'égard des institutions financières. Nous avons déjà dit que nous avions une idée bien arrêtée de certaines des mesures à prendre, et nous en avons fait part au Comité des finances ainsi qu'au ministre.

**M. Redway:** Monsieur Dye, pourriez-vous remettre au Comité un exemplaire de cet état financier auquel vous faisiez allusion lorsque vous parliez des courtiers?

**M. Dye:** Madame la présidente, je suis certain que je pourrais vous en fournir un modèle. C'est un état spécial qui permet de calculer et, en fait, de recalculer, certaines sommes entrant dans les comptes de courtage, qui sont destinées à couvrir les risques, et je suis certain qu'il est facile d'en obtenir auprès de la Bourse de Toronto. C'est un formulaire de type courant, et j'en demanderai pour le Comité à la Bourse de Toronto, ou à celle de Vancouver—c'est celle que je connais le mieux car j'en ai été un des vérificateurs. Ce document est très utile; il répond aux besoins de ceux qui ont pour tâche de décider si les maisons de courtage sont capables de maintenir leur solvabilité et il leur permet d'appliquer les autres critères qu'ils veulent utiliser. Le vérificateur l'atteste.

Cela paraît un système fort pratique. Il permet d'approuver les comptes conformément aux principes de comptabilité reconnus; en même temps, il répond aux besoins des réglementateurs en permettant au vérificateur d'exprimer une opinion et en aidant le réglementateur à s'acquitter de ses responsabilités.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres questions? Je propose d'annexer la lettre du 8 décembre de M. Hammond et les deux pièces jointes au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui.

Au nom du Comité, je tiens à remercier M. Hammond, M. Dye et leurs collègues d'avoir bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui. La séance est levée.





## APPENDIX "PUBL-7"



Department of Insurance  
Canada

Département des assurances  
Canada

Ottawa, Canada  
K1A 0A2

BY COURIER

December 8, 1986

Miss Aileen Nicholson, M.P.  
Chairperson, Public Accounts Committee  
Room 163, Centre Block  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Miss Nicholson:

During my appearance before the Public Accounts Committee, I agreed to provide additional information on three items.

1. Canadian Commercial Bank Pension Plan

During the meeting, you mentioned that you had received a letter from a former employee of the Bank expressing concern that he had lost his vested pension benefits as a result of the Bank's failure. I indicated that my information was that there were sufficient assets in the pension fund at the time of the Bank's failure to provide for accrued pension benefits to the time of the failure for all employees. However, I indicated that I would review the files and confirm that this was the case.

I have reviewed the files and can confirm that an independent actuarial valuation conducted after the failure indicated that there were sufficient assets in the fund to provide for accrued benefits to all employees. The assets of the pension fund are treated as being separate and distinct from the assets of the Bank for purposes of liquidation.

If you wish to provide me with the details of the enquiry that you received from the former employee of the Bank, I will be happy to pursue the matter on your behalf.

2. Pension Plans with Deficiency vs Pension Plans with Surplus

Mr. Oostrom asked that we provide you with information on the number of pension plans that have a deficiency of assets as compared to the number of plans that have a surplus. Enclosed is a short report in this regard in both English and French.

Canada

-2-

### 3. Resource Requirements

Mr. Roman requested that we provide to the Committee a list showing, year by year since 1980, resources requested of Treasury Board as compared to resources granted by Treasury Board.

I certainly have no objection to providing the information. However, I have been advised by Treasury Board that only resources approved (as opposed to resources requested) can be disclosed. Apparently, resource levels initially requested in department submissions to Treasury Board are considered "confidences of the Queen's Privy Council" and I have been instructed that they cannot be disclosed.

In response to Mr. Roman's request, we have prepared a summary description of the actual person-year and dollar resources approved for years since 1980. I hope that this will be satisfactory in the circumstances.

A copy of this letter and enclosures is being provided to Mr. Rumas.

Yours very truly,

R.M. Hammond  
Superintendent of Insurance

Encl.

cc. Mr. R. Rumas



Department of Insurance  
Canada

Département des assurances  
Canada

Ottawa, Canada  
K1A 0H2

Summary of Actuarial Status of  
Federally Supervised Pension Plans

As of March 31, 1986, approximately 760 plans, having nearly 500,000 members, with a total estimated market value of assets of about \$28 billion were registered by the Department of Insurance. Of these, approximately 400 plans covering some 450,000 members would require regular triennial actuarial valuations. The remaining plans are either fully insured or of the money-purchase type where the value of benefits cannot exceed the value of assets.

We examined the most recent actuarial reports filed by plans with effective dates of valuation in 1984, 1985 and 1986 which revealed the following:

	No of <u>Plans</u>	No of <u>Employees</u>	Actuarial Value of <u>Assets</u> (\$ millions)	Surplus or <u>Deficit</u> (\$ millions)
Plans with Surplus	170	152,809	4,300	387
Plans with Deficit	60	208,240	10,964	973

The above table includes about 60% of the plans required to file actuarial reports and about 80% of the members in such plans. The reports for the remaining plans, most of which have December 31, 1986 as valuation date, have not yet been received.

It is important to recognize that the occurrence of actuarial deficits is normal in the operation of pension plans and of itself is no cause for alarm. Actuarial deficits may be caused by temporarily unfavourable actuarial experience, by the strengthening of actuarial assumptions or by increases in benefits related to prior service - notably increases to pensioners to compensate for the effect of inflation.

The funding requirements oblige the plan sponsor (employer) to make up any actuarial deficiency. In order to permit the orderly operation of pension plans and, particularly, in order not to discourage inflation adjustments for pensioners and other improvements in respect of prior service, actuarial deficits may be amortized over periods of up to 15 years.

The trend in the last few years has been for plans to show surpluses, due to the historically high rates of return and comparatively modest rates of salary increases and inflation, as well as to the strong funding requirement which have had the effect of reducing deficits from earlier periods.

Canada



Department of Insurance/Département des Assurances

## Approved Resources for Program Expenditures

1981-82 to 1986-87/

Ressources autorisées pour fins des dépenses du programme  
de 1981-1982 à 1986-1987

<u>Fiscal Year/ Exercice financier</u>	<u>Salaries/ Traitements (\$000s)</u>	<u>Other/ Autres (\$000s)</u>	<u>Total (\$000s)</u>	<u>Person-Years/ Années-personnes</u>
1981-82	6,080	949	7,029	203
1982-83	7,188	1,472	8,660	209
1983-84	7,902	1,674	9,576	220
1984-85	8,486	1,601	10,087	226
1985-86	8,893	1,849	10,742	226
1986-87	9,204	1,695	10,899	226

Note: Excludes resources required for the winding-up of insolvent insurance companies./  
Ne comprend pas les ressources requises pour la liquidation des compagnies d'assurance insolvables.

December/décembre 1986

## APPENDICE «PUBL-7»

(TRADUCTION)

PAR MESSENGER

Le 8 décembre 1986

Mademoiselle Aideen Nicholson, députée  
Présidente, Comité des comptes publics  
Pièce 163, édifice du Centre  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Mademoiselle,

Lors de ma comparution devant le Comité des comptes publics, je m'étais engagé à vous faire parvenir des renseignements complémentaires sur trois questions.

1. Régime de pensions de la Banque Commerciale du Canada

Pendant la réunion, vous avez dit avoir reçu une lettre d'un ancien employé de la banque qui craignait d'avoir perdu ses prestations de pension par suite de la faillite de la banque. J'ai répondu que, d'après les renseignements dont je disposais, le fonds de pension de la banque était suffisamment provisionné au moment de la faillite pour payer les prestations de pension acquises de toutes les personnes qui y étaient alors employées. J'avais cependant précisé que je reverrais le dossier et vous confirmerais la chose.

J'ai revu mes dossiers et je peux vous confirmer que l'évaluation actuarielle indépendante effectuée après la faillite indique que le fonds était suffisamment provisionné pour verser à tous les employés les prestations acquises. L'actif du fonds de pension est traité comme distinct de l'actif de la banque aux fins de la liquidation.

Si vous voulez me fournir les détails de la demande que vous avez reçue de cet ancien employé de la banque, je serais heureux d'y répondre en votre nom.

2. Fonds de pension déficitaires et fonds de pension excédentaires

M. Ostrom m'a demandé de vous fournir des données sur le nombre des régimes de pension dont le fonds est déficitaire et sur celui dont le fonds est excédentaire. Vous trouverez donc ci-joint un court rapport à ce sujet en anglais et en français.

### 3. Besoins en ressources

M. Roman a demandé que nous fournissions au Comité une liste indiquant, année par année depuis 1980, les ressources demandées au Conseil du Trésor et celles accordées par celui-ci.

Je n'ai pas d'objection à fournir ces renseignements. Cependant, le Conseil du Trésor m'a informé que seules les ressources approuvées (et non les ressources demandées) peuvent être divulguées. Apparemment, les niveaux de ressources initialement demandés par les ministères dans des mémoires soumis au Conseil du Trésor sont considérés comme des renseignements confidentiels du Conseil privé et on m'a interdit de les divulguer.

En réponse à la demande de M. Roman, nous avons préparé une description sommaire des ressources budgétaires et des années-personnes approuvées chaque année depuis 1980. J'espère que ces renseignements seront satisfaisants dans les circonstances.

J'ai envoyé copie conforme de cette lettre et des pièces jointes à M. Rumas.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes salutations distinguées.

Le Surintendant des assurances,

R.M. Hammond

P.j.

c.c.: M. R. Rumas





Department of Insurance  
Canada

Département des assurances  
Canada

Ottawa, Canada  
K1A 0H2

Résumé de la situation actuarielle des régimes de pension  
surveillés par le Département des Assurances

Au 31 mars 1986, approximativement 760 régimes qui comprennent près de 500,000 participants et dont la valeur marchande totale des actifs est estimée à près de \$28 milliards étaient enregistrés auprès du Département des Assurances. De ce nombre, quelque 400 régimes englobant environ 450,000 participants doivent subir régulièrement des évaluations actuarielles triennales. Les autres représentent des régimes totalement assurés ou des régimes à cotisation déterminée, la valeur des prestations de ces derniers ne pouvant excéder la valeur de l'actif.

Nos examens des plus récents rapports actuariels déposés par les régimes dont la date d'évaluation était en 1984, 1985 et 1986 ont révélé ce qui suit:

	Nombre de régimes	Nombre d'employés	Valeur actuarielle de l'actif (\$ milliers)	Excédent ou déficit (\$ milliers)
Régimes ayant un excédent	170	152,809	4,300	387
Régimes ayant un déficit	60	208,240	10,964	973

Ce tableau comprend environ 60 pour cent des régimes qui sont tenus de déposer des rapports et environ 80 pour cent des participants. Les rapports des autres régimes n'ont pas encore été reçus, la date d'évaluation de la plupart d'entre eux étant le 31 décembre 1986.

Il est important de reconnaître que les situations de déficit actuariel sont des événements courants dans le cadre des opérations des régimes de pension et ne sont pas, en soi, alarmantes. Les déficits actuariels peuvent se produire pour les raisons suivantes: 1) une statistique négative provisoire; 2) le renforcement des hypothèses actuarielles; et 3) des augmentations des prestations associées au titre de service antérieur, notamment, des augmentations aux retraités pour compenser l'effet de l'inflation.

Selon les exigences relatives à la capitalisation, le promoteur du régime (l'employeur) doit combler tout déficit actuariel. Afin de permettre le fonctionnement normal du régime et, en particulier, de ne pas décourager l'indexation dans le cas des retraités et les améliorations au titre de service antérieur, les déficits actuariels peuvent être amortis sur des périodes pouvant aller jusqu'à 15 ans.

Au cours des dernières années, les régimes ont eu tendance à déclarer des excédents en raison, d'une part, des taux de rendement historiquement élevés et des hausses de salaires et des taux d'inflation comparativement plus faibles et, d'autre part, des exigences rigoureuses relatives à la capitalisation, ce qui a eu pour effet de réduire les déficits des périodes antérieures.

Canada

Department of Insurance/Département des AssurancesApproved Resources for Program Expenditures  
1981-82 to 1986-87/Ressources autorisées pour fins des dépenses du programme  
de 1981-1982 à 1986-1987

Fiscal Year/ Exercice financier	Salaries/ Traitements (\$000s)	Other/ Autres (\$000s)	Total (\$000s)	Person-Years/ Années-personnes
1981-82	6,080	949	7,029	203
1982-83	7,188	1,472	8,660	209
1983-84	7,902	1,674	9,576	220
1984-85	8,486	1,601	10,087	226
1985-86	8,893	1,849	10,742	226
1986-87	9,204	1,695	10,899	226

Note: Excludes resources required for the winding-up of insolvent insurance companies./  
Ne comprend pas les ressources requises pour la liquidation des compagnies d'assurance insolvables.

December/décembre 1986







If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, December 9, 1986

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

*From the Department of Insurance:*

Robert M. Hammond, Superintendent of Insurance;  
Michael Cohen, Director, Pension Benefits Division.

#### TÉMOINS

Le mardi 9 décembre 1986

*Du bureau du Vérificateur général:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada.

*Du Département des Assurances:*

Robert M. Hammond, surintendant des assurances;  
Michael Cohen, directeur, Division des normes de prestation  
de pension.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, December 11, 1986

Chairman: Aileen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 11 décembre 1986

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 3—Audit Notes paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works and Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1984—Chapter 13—Comprehensive Audit of the Department of Public Works (Follow-up to the Committee's Second Report)

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 3—Notes de vérification, paragraphes 3.21 à 3.41, ministère des Travaux publics et Rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1984—Chapitre 13—Vérification intégrée du ministère des Travaux publics (Suite au Deuxième rapport du Comité)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault

Stan J. Hovdebo

Don Ravis

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Alan Redway

Anthony Roman

William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 11, 1986  
(11)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 11:09 o'clock a.m., this day, the Acting Chairmen, Stan J. Hovdebo and Anthony Roman presiding.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Alan Redway, Anthony Roman.

*Acting Member present:* Gabriel Fontaine for Don Ravis.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* R.M. Dubois, Deputy Auditor General. *From the Department of Public Works:* B.J. Veinot, Assistant Deputy Minister—Comptroller; J.M. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation; A.J. Perrier, Assistant Deputy Minister, Realty; Jacques Roy, Director General, Real Estate Services. *From the Treasury Board Secretariat:* G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 3—Audit Notes paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986 and Chapter 13—Comprehensive Audit of the Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1984.

The witnesses answered questions.

At 12:42 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 DÉCEMBRE 1986  
(11)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 11 h 09, sous la présidence de Stan J. Hovdebo et d'Anthony Roman, (*présidents suppléants*).

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hovdebo, Alan Redway, Anthony Roman.

*Membre suppléant présent:* Gabriel Fontaine remplace Don Ravis.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* R.-M. Dubois, Sous-vérificateur général. *Du ministère des Travaux publics:* B.-J. Veinot, sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion; J.M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement; A.-J. Perrier, sous-ministre adjoint, Immobilier; Jacques Roy, directeur général, Services de l'immobilier. *Du Cabinet du Conseil du Trésor:* G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité reprend l'étude du chapitre 3 intitulé *Notes de vérification*, paragraphes 3.21 à 3.41, tiré du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986; et l'étude du chapitre 13 intitulé *Vérification intégrée du ministère des Travaux publics*, (tiré du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1984).

Les témoins répondent aux questions.

A 12 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, December 11, 1986

• 1110

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** I call this meeting to order. The committee is resuming consideration of chapter 3, audit notes, paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works, of the 1986 Auditor General's report. Witnesses are Mr. Dubois, from the Auditor General's office; Mr. Veinot, the Assistant Deputy Minister, Comptroller; and Mr. Capello. Are there any others?

**Mr. B.J. Veinot (Assistant Deputy Minister, Comptroller, Department of Public Works):** Mr. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** So we will start with the questioning. Do you have any remarks to make, further remarks?

**Mr. Veinot:** No. I would just like to put on the record that I am acting for the deputy minister today, as he is out visiting some of our regions and had planned the trip a number of times. This would have been the third cancellation, and he asked if it was okay that he continue to go with his plan and that I would represent him.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** We will proceed then with Mr. Dubois.

**Mr. R.M. Dubois (Deputy Auditor General, Office of the Auditor General of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. We have no statement.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** We will then proceed with questions. Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Veinot, in the response that your department gave to the Auditor General and ourselves with respect to the second report of our committee last year, you indicated in there that the vacancy rate for properties that were held by the department, I believe at the moment—or was at that time, which was in September of this year—was something like 1.1% vacancy rate. I think you indicated that is a relatively long-standing vacancy rate, that this is something you have been holding for a long time and that it is below the vacancy rate in the private sector. I would like to know what you feel the vacancy rate in the private sector is. What you base your information on? What is the story on the private sector's vacancy rate?

**Mr. Veinot:** I will ask Mr. Dunphy, who is much more cognizant of that kind of detail.

**Mr. J.M. Dunphy (Assistant Deputy Minister, Accommodation, Department of Public Works):** Mr. Chairman, the vacancy rate that we are talking about in the private sector in a type of market that is a reasonably good market for building owners at around about 5% is usually a rate that building owners would feel reasonably good about. At that rate, it would mean that would be something they could have estimated in financing their buildings.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 11 décembre 1986

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** À l'ordre. Le Comité continue l'étude du chapitre 3—Notes de vérification, paragraphes 3.21 à 3.41, ministère des Travaux publics—du Rapport du Vérificateur général de 1986. Les témoins sont M. Dubois, du Bureau du Vérificateur général; M. Veinot, sous-ministre adjoint—Contrôle de gestion; et M. Capello. Y-a-t-il d'autres témoins?

**M. B.J. Veinot (sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion, ministère des Travaux publics):** M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Nous débiterons donc par les questions. Désirez-vous formuler des observations, des remarques?

**M. Veinot:** Non. J'aimerais seulement déclarer publiquement que j'agis au nom du sous-ministre aujourd'hui, car il visite certaines de nos régions et ce voyage a déjà été reporté à plusieurs reprises. Cela aurait été la troisième annulation, et il a demandé s'il pouvait poursuivre son voyage selon ce qui était prévu et si je pouvais le représenter.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Nous allons donc commencer avec M. Dubois.

**M. R.M. Dubois (sous-vérificateur général, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Merci, monsieur le président. Nous n'avons pas de déclaration à faire.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Nous allons donc passer aux questions. Monsieur Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur Veinot, dans la réponse que votre ministère a donnée au Vérificateur général et au comité au sujet du second rapport de notre comité, l'an dernier, vous aviez indiqué que le taux d'inoccupation pour les propriétés détenues par le ministère est, je crois—ou était à ce moment, soit en septembre de cette année—de l'ordre de 1,1 p. 100. Je crois que vous avez indiqué que c'est un taux d'inoccupation qui prévaut depuis un certains temps déjà, et qui est inférieur au taux d'inoccupation dans le secteur privé. J'aimerais savoir si vous avez une idée du taux d'inoccupation dans le secteur privé. Sur quoi fondez-vous vos informations? Qu'en est-il du taux d'inoccupation dans le secteur privé?

**M. Veinot:** Je vais demander à M. Dunphy, qui est plus au courant de ces questions.

**M. J.M. Dunphy (sous-ministre adjoint, Logement, ministère des Travaux publics):** Monsieur le président, le taux d'inoccupation dont nous parlons pour le secteur privé, dans un marché que l'on peut qualifier de raisonnablement bon pour les propriétaires d'édifices et qui se chiffre à 5 p. 100, est un taux qui permet aux propriétaires de se sentir à l'aise. Les propriétaires tiennent habituellement compte d'un tel taux lors du financement de leurs édifices.

[Texte]

The vacancy rate that we have reported, considering various kinds of vacant space, is 4.4%, as opposed to that 5% that I mentioned. The 4.4% is broken down into five different kinds of vacant space. I believe that Mr. Redway, in referring to 1.5%, was referring to that part of the space of that 4.4% that we call "vacant marketable".

**Mr. Redway:** I see. Where do you get that 5% figure, by the way, for the private sector?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, in order for us to do our business we have to maintain good information on the market. In aid of that, we carry out market surveys. We are members of national organizations of building owners and managers. It is through the statistics from these organizations and our own efforts, discussions with members of the Building Owners and Managers Association International, that we have determined the 5% figure is a reasonable figure.

• 1115

**Mr. Redway:** According to the information you provided us with then, as of September 30 of this year, you had about 99,296 square metres of vacant and marketable space available within your inventory. Was that true throughout the entire 1986 period, something in that order?

**Mr. Dunphy:** I do not have the figure for that particular part of the vacant marketable and how it changed, but in terms of the total vacant space, it had changed. It had gone down by about 20% over the previous year. In other words, the total vacant amount was around 300,000, and that had gone down by 20% from the previous year. In terms of the vacant marketable and how that had changed, I am afraid I do not have that information here, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** You would not have any information then as to how much space you would have had vacant and marketable, say, in the middle of this year, May and June of the year.

**Mr. Dunphy:** I do have some percentages related to the previous year. For vacant marketable the latest report was 1.5%. The previous reporting as of April was 1.9%. It had gone down 0.4%. I guess I would have to do some quick calculation to see what that represents in terms of metres squared.

**Mr. Veinot:** I think the point is, Mr. Chairman, steps were instituted as a result of the whole of the improvement of the management process emanating from the remarks in the sittings of this committee in 1984 to improve the vacant space situation, and I think—

**Mr. Redway:** I hope so, Mr. Veinot, and I understand that, but what I am getting at now is whether or not you would have had something in the neighbourhood perhaps of about 100,000 square metres of vacant and marketable space available throughout this year. Is that a reasonable assumption to make?

[Traduction]

Le taux d'inoccupation que nous avons indiqué, compte tenu des différents types d'espaces inoccupés, est de 4,4 p. 100, au lieu des 5 p. 100 que j'ai mentionnés. Ce taux de 4,4 p. 100 est ventilé selon cinq types de locaux inoccupés. Je crois que M. Redway, lorsqu'il a évoqué le taux de 1,5 p. 100, se reportait à la partie du 4,4 p. 100 que nous appelons «locaux inoccupés commercialisables».

**Mr. Redway:** Je vois. Mais où prenez-vous le taux de 5 p. 100 pour le secteur privé?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, nous devons être bien informés sur le marché afin de faire notre travail. À cette fin, nous effectuons des études de marché. Nous sommes membres des associations nationales de propriétaires et de gestionnaires d'immeubles. C'est grâce à nos propres données, aux statistiques fournies par ces associations et à des discussions avec la *Building Owners and Managers Association International* que nous avons établi que le taux de 5 p. 100 est une valeur raisonnable.

**M. Redway:** Selon les informations que vous nous avez fournies, au 30 septembre de cette année, vous aviez 99,296 mètres carrés de locaux inoccupés et commercialisables dans votre répertoire. Ces chiffres sont-ils valables pour tout 1986, sont-ils de cet ordre de grandeur?

**M. Dunphy:** Je n'ai pas les données pour ce segment particulier des locaux inoccupés commercialisables et leur évolution, mais la superficie inoccupée totale a changé. Elle a diminué de 20 p. 100 par rapport à l'année précédente. En d'autres mots, la superficie inoccupée totale était d'environ 300,000 mètres carrés, et elle a diminué de 20 p. 100 par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne la superficie inoccupée commercialisable et son évolution, je crains de ne pas avoir les données avec moi, monsieur le président.

**M. Redway:** Vous n'avez donc pas d'information sur la superficie inoccupée et commercialisable que vous avez eue, disons au milieu de l'année, soit en mai et juin de cette année.

**M. Dunphy:** J'ai quelques pourcentages pour les années précédentes. Pour la superficie inoccupée commercialisable, le dernier rapport donnait un taux de 1.5 p. 100. Le rapport précédent, pour avril, donnait 1.9 p. 100. C'est une baisse de 0.4 p. 100. Je crois que je devrais faire des calculs rapides pour savoir ce que cela représente en mètres carrés.

**M. Veinot:** Monsieur le président, je crois qu'il convient de souligner que des mesures ont été prises afin d'améliorer le processus global de gestion, à la suite des remarques formulées devant le présent comité en 1984 sur l'amélioration de la situation des locaux inoccupés, et je pense...

**M. Redway:** Je l'espère, monsieur Veinot, et je comprends ce point, mais là où je veux en venir, c'est savoir si vous aviez, tout au long de la présente année, une superficie inoccupée et commercialisable de quelque 100,000 mètres carrés. Est-ce là une hypothèse raisonnable?



[Text]

**Mr. Veinot:** Yes, I think Mr. Dunphy, quoting the end of March 31 report, said that it is 1.9%, which would have put it over the 100,000 square metres, and it has dropped to 99,000 square metres.

**Mr. Redway:** You were in that neighbourhood all year anyway—100,000 square metres to 99,000 square metres of space available for departments and other government agencies to use if they needed space. Is that right?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, the figures we have provided are for a particular point in time. The numbers of course vary over the period of time. Yes, we did have space in that neighbourhood available for departments needing it. This is scattered all across the country, much of it in small communities, where the demand for space of course is much less.

**Mr. Redway:** There would have been a considerable amount of it here in Ottawa, I take it.

**Mr. Dunphy:** At one of the previous meetings, I indicated nationally the vacancy rate was 4.4% for all marketable space. In Ottawa, it was around 1.5%. That 1.5% would have to be divided up among those five categories I mentioned.

**Mr. Redway:** You just indicated that was marketable space, and that is what your figures show. You had 1.5% of your total inventory available for vacant, marketable space.

What I am really trying to get at is how much space would you have had available here in Ottawa, roughly throughout the year, the number of square metres of vacant space for the use of other departments?

• 1120

**Mr. Veinot:** We have a figure here, Mr. Chairman, which I presume represents the vacant Ottawa space. As of October 1, 1986, there was vacant marketable space of 16,784 square metres.

**Mr. Redway:** I have here an advertisement that appeared in the *Ottawa Citizen* on June 9 of this year. It is an ad for space. Office space required . . . moving its office location in January 1987 . . . space requirement is for approximately 1,022 square metres. It is certainly nothing like 16,000. It is to be continuous on one floor with sufficient parking facilities for staff and clients. Preference is north Ottawa River, east Rideau Avenue, Alta Vista Drive, south Meadowlands Drive, west Greenbank Road. Proposals accepted up to June 30, 1986.

Does this sound like a request you might have been able to fill?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, when we get a request like that from a department, the first thing we do is to look at vacant space we have on hand and see whether it meets their requirements. The fact that there is an advertisement for this space

[Translation]

**M. Veinot:** Oui; je crois que M. Dunphy, en mentionnant le rapport du 31 mars, a donné un taux de 1.9 p. 100, ce qui donnerait un peu plus de 100,000 mètres carrés, et cette superficie est passée à 99,000 mètres carrés.

**M. Redway:** Tout au long de l'année, vous avez eu cet ordre de grandeur—soit 99,000 à 100,000 mètres carrés de locaux utilisables par les ministères et autres organismes gouvernementaux ayant besoin d'espace. C'est bien cela?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, les chiffres que nous avons présentés sont valables pour un moment donné. Naturellement, ils fluctuent dans le temps. Oui, nous avions à peu près cette superficie utilisable par les ministères qui auraient eu besoin de locaux. Cette superficie est répartie dans tout le pays, dont une bonne partie dans les petites collectivités où la demande de locaux est évidemment moindre.

**M. Redway:** Je présume qu'une partie appréciable de cette superficie se trouve à Ottawa.

**M. Dunphy:** Lors d'une réunion précédente, j'ai mentionné que le taux d'inoccupation était de 4.4 p. 100 pour l'ensemble des locaux commercialisables dans tout le pays. À Ottawa, ce taux est d'environ 1.5 p. 100. Ce taux de 1.5 p. 100 doit être ventilé selon les cinq catégories que j'ai mentionnées.

**M. Redway:** Vous venez juste de dire que c'était le taux de superficie commercialisable, et c'est ce que vos chiffres indiquent. Dans votre répertoire global des locaux disponibles, le taux de 1.5 p. 100 représentait la superficie inoccupée commercialisable.

Je veux en venir à la questions suivante: vous avez eu quelle superficie ici à Ottawa, de façon approximative, au cours de l'année? Combien y a-t-il de mètres carrés de superficie inoccupée utilisable par les autres ministères?

**M. Veinot:** Nous avons un chiffre ici, monsieur le président, qui représente, je crois, la superficie inoccupée à Ottawa. Au premier octobre 1986, la superficie inoccupée commercialisable était de 16,784 mètres carrés.

**M. Redway:** J'ai ici une annonce qui a paru dans le *Ottawa Citizen*, le 9 juin de cette année. C'est une annonce dans laquelle on demande des locaux. Locaux recherchés . . . déménagement de son emplacement actuel en janvier 1987 . . . superficie requise d'environ 1,002 mètres carrés. Ce n'est sûrement pas 16,000 mètres carrés. L'espace demandé doit être continu, sur un même étage, avec suffisamment de places de stationnement pour le personnel et les clients. De préférence, on aimerait un emplacement sur la rive nord de la rivière des Outaouais, à l'est de l'avenue Rideau, au sud de la promenade Meadowlands, à l'ouest du chemin Greenbank. Propositions acceptées jusqu'au 30 juin 1986.

Est-ce là une demande à laquelle vous auriez pu répondre?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, lorsqu'un ministère nous transmet une telle demande, nous regardons d'abord les locaux que nous avons et nous déterminons si ceux-ci répondent aux exigences du ministère. Pour moi, le fait qu'une telle annonce

**[Texte]**

indicates to me that the 16,000 square metres of space available were broken up into small pockets, we could not provide it on one floor, or perhaps the location was not right.

**Mr. Redway:** At this stage, then, you cannot really tell me whether you had the space or not.

**Mr. Dunphy:** We would not have gone to tender for that space if we had it in our inventory to meet the requirements the client had set out.

**Mr. Redway:** Yes. This ad does not say anything about the Department of Public Works tendering for the space. Did you ever receive a request for that space from Canada Mortgage and Housing Corporation? It was CMHC that had the ad in the paper on June 9, 1986. Can you tell me this?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, I do not recall that we did. I believe CMHC's space is provided by themselves in whatever manner they can get it.

**Mr. Redway:** You do not think they would have ever requested that you look at your inventory and find them some space.

**Mr. Dunphy:** I am not aware, Mr. Chairman, that they did do this.

**Mr. Redway:** I wonder if you could find this out for me and advise the committee whether it was the case or not. I take it then that to the best of your knowledge, the department had nothing to do with this particular space and you would not have then tendered it. You would not have gone to a tender for it. Is this what you are saying?

**Mr. Dunphy:** That is right, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** You will undertake to find out for sure and advise the committee, will you?

**Mr. Dunphy:** Yes, Mr. Chairman, we will do that.

**Mr. Redway:** Thank you very much.

Late in 1985 or 1986, would you have had about the same amount of space available in your inventory?

**Mr. Dunphy:** Perhaps in total.

**Mr. Redway:** In the Ottawa area, that is.

**Mr. Dunphy:** In the Ottawa area it would probably have been somewhat larger, I believe.

**Mr. Veinot:** Did you say late in 1986?

**Mr. Redway:** Late in 1985, early 1986.

**Mr. Veinot:** On October 1, 1985, we had roughly 22,000 square metres and on April 1, 1986, 19,000 square metres, so I suspect a good number would be around 20,000 square metres.

**Mr. Redway:** Could you tell me if you think you might have been able to fill the order of 3,122 square metres of space in a modern office building, close to Parliament Hill, with 35 parking spaces?

**[Traduction]**

est parue indique que les 16,000 mètres carrés de superficie disponible sont répartis en petits locaux, qu'on ne pouvait trouver la superficie demandée sur un même étage ou peut-être que les emplacements disponibles ne convenaient pas.

**M. Redway:** Vous ne pouvez pas me dire maintenant si vous possédez ou non les locaux demandés?

**M. Dunphy:** Nous n'aurions pas publié une telle demande si nous avions eu dans notre répertoire les locaux qui répondaient aux exigences du client.

**M. Redway:** Oui. Cette annonce ne dit aucunement qu'il s'agit d'un appel d'offres du ministère des Travaux publics pour les locaux en question. Avez-vous reçu une demande de locaux de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. C'est la SCHL qui a fait paraître l'annonce dans le journal du 9 juin 1986. Pouvez-vous me donner des précisions à ce sujet.

**M. Dunphy:** Monsieur le président, je ne me rappelle pas ce que nous avons fait. Je crois que la SCHL se procure elle-même les locaux dont elle a besoin.

**M. Redway:** Vous ne croyez pas qu'ils ont pu vous demander de consulter votre répertoire et de leur trouver des locaux?

**M. Dunphy:** Je ne sais pas, monsieur le président, s'ils nous ont présenté une demande en ce sens.

**M. Redway:** Pourriez-vous m'obtenir ces renseignements et indiquer au Comité s'il y a eu ou non une telle demande. Je présume donc que, à votre connaissance, le ministère n'a rien à voir avec ces locaux et que vous n'avez pas publié d'appel d'offres à ce sujet. Vous n'auriez pas publié un appel d'offres pour ces locaux. C'est bien ce que vous dites?

**M. Dunphy:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Redway:** Vous allez réellement tenter d'obtenir les renseignements demandés et les transmettre au Comité, n'est-ce pas?

**M. Dunphy:** Oui, monsieur le président, nous le ferons.

**M. Redway:** Merci beaucoup.

Vers la fin de 1985 ou 1986, aviez-vous la même superficie disponible dans votre répertoire?

**M. Dunphy:** Peut-être, pour l'ensemble des locaux.

**M. Redway:** Je parle de la région d'Ottawa.

**M. Dunphy:** Dans la région d'Ottawa, la superficie aurait été plus grande, je crois.

**M. Veinot:** Avez-vous dit à la fin de 1986?

**M. Redway:** Fin 1985, début 1986.

**M. Veinot:** Au premier octobre 1985, nous avions environ 22,000 mètres carrés, et au premier avril 1986, nous avions 19,000 mètres carrés. Une valeur raisonnable serait donc 20,000 mètres carrés.

**M. Redway:** Pouvez-vous me dire si vous croyez que vous auriez pu répondre à une demande de 3,122 mètres carrés de locaux dans un immeuble moderne, près de la Colline du Parlement, avec 35 places de stationnement?

[Text]

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, if there were a request to us for that amount of space and we had it in the inventory in that area, we would provide it. However, whether at that time we had the space, I cannot say for sure.

• 1125

**Mr. Redway:** This space was required by the Trade Negotiations Office and I would be interested to know whether you ever received a request from them for space out of your inventory.

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, we did receive a request for the Trade Negotiations Office for space, and that space was provided to them.

**Mr. Redway:** That was out of your inventory, or was it a tender or what?

**Mr. Dunphy:** My recollection is that it was an addition to our inventory.

**Mr. Redway:** If it was an addition to your inventory then normally it would have been subject to a tender call, is that right?

**Mr. Dunphy:** For that amount of space, that is true. In the case of the Trade office I would imagine it was one of those situations where the need developed very quickly and we had to deal with their demand rather quickly.

**Mr. Redway:** I wonder if you could look into this one as well and advise the committee of all the details including, if there was a tender call, all the details of it.

**Mr. Dunphy:** We will do that, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** I would like to know from you as well about the current status of some of the properties the committee investigated in the past, the first one being the Dominion Public Building at 1 Front Street in Toronto. What is the status of that now? At the time you appeared before us I believe you indicated it was currently being renovated and you expected it would be fully occupied by federal government clients. What is the status of it now?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, I do not have the information right here, but my recollection is that the project is moving ahead. We have identified clients for the project. We have the information on the clients who have been identified for it and we can provide it if the committee wishes.

**Mr. Redway:** Would you provide the committee with that material, please, including the present status of the renovations and the dates on which renovation is expected to be completed and full occupancy expected?

**Mr. Dunphy:** We will do that, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** The Government of Canada building at the Scarborough Town Centre in Toronto, can you tell me the situation there?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, that building is now completely occupied.

[Translation]

**M. Dunphy:** Monsieur le président, s'il y a eu une demande pour cette superficie et si nous avions des locaux dans le secteur demandé, nous les aurions fournis. Toutefois, je ne peux pas affirmer avec certitude si nous avions cette superficie à ce moment-là.

**M. Redway:** Ces locaux étaient demandés par le Bureau des négociations commerciales et j'aimerais savoir si vous avez reçu une demande de leur part pour des locaux disponibles dans votre répertoire.

**M. Dunphy:** Monsieur le président, nous avons reçu une demande du Bureau des négociations commerciales et nous lui avons trouvé ces locaux.

**M. Redway:** Ces locaux provenaient-ils de votre répertoire, y a-t-il eu un appel d'offres ou quoi?

**M. Dunphy:** Autant que je m'en souviene, il s'agissait d'un ajout à notre répertoire.

**M. Redway:** S'il s'agissait d'un ajout à votre répertoire, il y aurait normalement eu un appel d'offres, n'est-ce pas?

**M. Dunphy:** Pour cette même superficie, c'est exact. Dans le cas du Bureau des négociations, je présume qu'il s'est agi d'une situation qui a évolué très rapidement et que nous devons traiter la demande dans les meilleurs délais.

**M. Redway:** Je me demande si vous pourriez examiner cette question et donner au Comité tous les détails, notamment s'il y a eu un appel d'offres, et quels en étaient les détails.

**M. Dunphy:** Nous le ferons, monsieur le président.

**M. Redway:** J'aimerais également que vous nous disiez quel est l'état actuel de certaines propriétés sur lesquelles le Comité s'est déjà penché, la première étant l'Edifice public Dominion, au 1 de la rue Front, à Toronto. Quel est l'état de cet immeuble actuellement? Lorsque vous aviez témoigné devant nous, je crois que vous aviez indiqué que l'immeuble était en rénovation et que vous vous attendiez à ce qu'il soit entièrement occupé par des organismes du gouvernement fédéral. Où en est-on actuellement avec cet immeuble?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, je n'ai pas ces informations sous la main, mais autant que je m'en souviene, le projet va de l'avant. Nous avons identifié des clients pour le projet. Nous avons des informations sur les clients que nous avons identifiés et nous pouvons les fournir au Comité s'il le désire.

**M. Redway:** Pourriez-vous présenter ces informations au Comité, s'il vous plaît, ainsi que l'état actuel des renovations, la date prévue pour la fin des travaux de rénovation, et la date à laquelle on prévoit que l'immeuble sera entièrement occupé?

**M. Dunphy:** Nous le ferons, monsieur le président.

**M. Redway:** Pouvez-vous me dire quelle est la situation avec l'édifice du gouvernement du Canada dans le centre-ville de Scarborough, à Toronto?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, cet immeuble est entièrement occupé.



[Texte]

**Mr. Redway:** By Revenue Canada?

**Mr. Dunphy:** By various departments.

**Mr. Redway:** It is occupied in full?

**Mr. Dunphy:** Yes.

**Mr. Redway:** When was it fully leased and occupied?

**Mr. Dunphy:** I believe, Mr. Chairman, the last tenant would have moved in there within the past six months, perhaps.

**Mr. Redway:** Can you provide the committee with the date when it became fully occupied, please?

**Mr. Dunphy:** Yes, we can do that, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** What is the status of the Department of National Defence property in Downsview, North York?

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, I am afraid I do not know. I do not have that information.

Mr. Chairman, I wonder if the member is referring to sales of land in that area.

**Mr. Redway:** Yes, I am now referring to what you have done with the Downsview property. I am sorry, that is not a leased property. You are right. I am now getting into the sales aspect.

**Mr. Veinot:** The progress report as of the end of September in relation to that property, Mr. Chairman, indicates that it was indeed sold during the current year.

**Mr. Redway:** The entire property? I believe there was something like a 26.8 acre parcel sold at one stage and another 41.7 acre parcel was under consideration, I believe. Have they both been sold?

• 1130

**Mr. Veinot:** The 26.8-acre parcel of land has been sold along with an adjoining parcel of 41.7 acres, declared surplus by DND. The note I have says:

Owing to access problems, these lands on the west of Wilson Heights Boulevard were marketed as a single parcel. They were sold as part of phase 3 of our national property sale to the City of Toronto for \$8.5 million.

DND also declared surplus another 42-acre parcel on the east side of Wilson Heights Boulevard, which has gone out to public tender as part of phase 4 of the national property sale.

**Mr. Redway:** So it is in a tendering stage now. Is that what you are saying?

**Mr. Veinot:** Yes, that is correct.

**Mr. Jacques Roy (Director General, Real Estate Services, Public Works Canada):** Mr. Chairman, this last parcel of land you alluded to, which was up for tender in September, has now been tendered. Tenders have been received, and we are in the process of getting it approved through the Treasury Board. We have had a high offer of a little more than \$14 million.

[Traduction]

**M. Redway:** Par Revenu Canada?

**M. Dunphy:** Par divers ministères.

**M. Redway:** Est-il entièrement occupé?

**M. Dunphy:** Oui.

**M. Redway:** Quand a-t-il été entièrement loué et occupé?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, je crois que le dernier locataire a probablement emménagé au cours des six derniers mois.

**M. Redway:** Pouvez-vous donner au Comité la date à laquelle l'édifice a été entièrement occupé, s'il vous plaît?

**M. Dunphy:** Oui, nous le ferons, monsieur le président.

**M. Redway:** Quelle est la situation actuelle de la propriété de la Défense nationale, à Downsview, à North York?

**M. Dunphy:** Monsieur le président, je crains de ne pas le savoir. Je n'ai pas les informations.

Monsieur le président, je me demande si la question du député ne porte pas sur la vente de terrains dans cette région?

**M. Redway:** Oui, en effet, je fais allusion à ce que vous avez fait avec la propriété de Downsview. Je suis désolé, ce n'est pas une propriété louée. Vous avez raison. Je parle maintenant de la vente.

**M. Veinot:** Monsieur le président, le rapport intérimaire de septembre sur cette propriété indique en effet qu'elle a été vendue cette année.

**M. Redway:** Toute la propriété? Je crois qu'une parcelle de 26,8 acres a été vendue initialement et que l'on envisageait de vendre une autre parcelle de 41,7 acres. Les deux ont-elles été vendues?

**M. Veinot:** La parcelle de 26,8 acres a été vendue avec une parcelle adjacente de 41,7 acres, déclarée excédentaire par le MDN. La note que j'ai se lit comme suit:

En raison de problèmes d'accès, ces terrains sis du côté ouest du boulevard Wilson Heights ont été commercialisés en une même parcelle. Dans le cadre de la phase 3 de notre programme national de vente de propriétés, ils ont été vendus à la ville de Toronto pour 8,5 millions de dollars.

Le MDN a également déclaré excédentaire une autre parcelle de 42 acres sise du côté est du boulevard Wilson Heights, parcelle qui a fait l'objet d'un appel d'offres public dans le cadre de la phase 4 de notre programme national de vente de propriétés.

**M. Redway:** Nous en sommes donc à l'appel d'offres. C'est bien ce que vous dites?

**M. Veinot:** Oui, c'est exact.

**M. Jacques Roy (directeur général, Services de l'immobilier, Travaux publics Canada):** Monsieur le président, la dernière parcelle de terrain qui vient d'être mentionnée a fait l'objet d'un appel d'offres en septembre, et les soumissions ont été reçues. Nous sommes actuellement à l'étape de l'approba-

[Text]

**Mr. Redway:** Perhaps you can update us with respect to all of the surplus property sales at the current time. Can you tell me how much has been sold in the way of property under this program, which commenced a year and a half ago?

**Mr. Roy:** We had four phases. The three first phases are completed, and we have sold out of these three phases approximately \$84 million worth of property. In the fourth phase, which is still not finished, we will have sold somewhere in the neighbourhood of \$24 million worth of property.

**Mr. Redway:** So we are in the middle of phase 4, is that the idea?

**Mr. Roy:** Right.

**Mr. Redway:** The material you supplied to the committee before says "a grand total of 360 properties should be sold". I take it that is under all four phases.

**Mr. Roy:** Yes, sir.

**Mr. Redway:** There would be an estimated recovery of \$120 million in total. Is that what you are saying now, or are you revising that at all?

**Mr. Roy:** No, that is about it.

**Mr. Redway:** There would be a cost saving on an annual basis for operating and maintenance costs of about \$5 million, is that what you are saying?

**Mr. Roy:** That is right. About \$2 million in municipal grants in lieu of taxes, and approximately \$3 million in operation and maintenance expenses saved because of the sale of these properties.

**Mr. Redway:** How many properties are still available? After phase 4 how many properties would you anticipate still having, in the way of a surplus of properties? Is there a phase 5 anticipated?

**Mr. Roy:** There is a phase 5 anticipated. We do not know when we can launch it. We are trying to package the program in such a way that we get enough properties declared surplus for purposes of doing a phase 5. We will be in a position to make a decision on that within the next few months.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** Mr. Redway, we will come back to you. I have myself down here as number two. Mr. Fontaine, do you have some questions on the same area?

• 1135

**Mr. Fontaine:** It is not a sub-question, Mr. Chairman. I may wait if you want. It is not in very close relation to the question of my colleague.

**The Acting Chairman (Mr. Hovdebo):** Well, proceed, Mr. Fontaine. I am going to become a member here in a minute. I am going to a different area entirely.

[Translation]

tion par le Conseil du Trésor. Nous avons eu une offre supérieure d'un peu plus de 14 millions de dollars.

**M. Redway:** Peut-être pouvez-vous nous mettre à jour au sujet des ventes actuelles de propriétés excédentaires. Pouvez-vous me dire combien de propriétés ont été vendues dans le cadre de ce programme, qui a débuté il y a un an et demi?

**M. Roy:** Le programme comporte quatre phases. Les trois premières phases sont terminées et nous avons vendu, au cours de ces trois phases, pour environ 84 millions de dollars de propriétés. La quatrième phase, qui n'est pas encore terminée, se traduira par des ventes d'environ 24 millions de dollars de propriétés.

**M. Redway:** Nous sommes donc au milieu de la phase 4. C'est ce que vous voulez dire?

**M. Roy:** Oui.

**M. Redway:** Les documents que vous avez présentés auparavant au Comité indiquaient que «en tout, 360 propriétés devraient être vendues». Je présume que c'est pour l'ensemble des quatre phases?

**M. Roy:** Oui, monsieur.

**M. Redway:** On se trouverait ainsi à récupérer 120 millions de dollars en tout. Est-ce également ce que vous nous dites, ou ces chiffres sont-ils caducs?

**M. Roy:** Non, c'est à peu près cela.

**M. Redway:** Il y aura également des économies annuelles, au chapitre des frais d'exploitation et d'entretien, de quelque 5 millions de dollars. C'est bien ce que vous dites?

**M. Roy:** C'est exact. La vente de ces propriétés se traduira par des économies d'environ 2 millions de dollars en subventions aux municipalités tenant lieu de taxes, et d'environ 3 millions de dollars en frais d'exploitation et d'entretien.

**M. Redway:** Combien de propriétés peuvent encore être vendues? Après la phase 4, combien de propriétés pensez-vous avoir au titre de propriétés excédentaires? Prévoyez-vous une phase 5?

**M. Roy:** Une phase 5 est prévue. Nous ignorons quand nous la lancerons. Nous tentons d'organiser le programme et d'obtenir suffisamment de propriétés déclarées excédentaires dans le but d'avoir une phase 5. Nous serons en mesure de prendre une décision à ce sujet dans les prochains mois.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Monsieur Redway, nous reviendrons à vous. J'ai ici mon nom en deuxième place. Monsieur Fontaine, avez-vous des questions sur le même sujet?

**M. Fontaine:** Ce n'est pas une question connexe, monsieur le président. Je peux attendre si vous le voulez. Cette question n'est pas liée de près à celle de mon collègue.

**Le président suppléant (M. Hovdebo):** Bien, allez-y, monsieur Fontaine. Je vais redevenir membre dans une minute. Je veux aborder un tout autre domaine.

*[Texte]*

**M. Fontaine:** Non, je ne désire pas poursuivre la série de questions entamée par mon collègue. Si vous voulez que je pose mes propres questions, je suis prêt à le faire.

**Mr. Hovdebo:** I just want to go on to another area, which is actually the concern about the report on cost project overruns. We just received your report on 1985 and I find it a little bit confusing in the sense that it does not really give us what we were looking for in this particular area.

Under the title "Cost Control of Projects", the overruns are defined as actual increases in the cost of the project following effective project approval. Maybe the best way would be if you would explain the table on page 2, figure 2 of the report to us?

What is the difference between the total overrun, the current overrun? If something is approved, if an increase is approved, then it ceases to be an overrun. That seems to be the question that I want to get to.

**Mr. G.G. Capello (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Mr. Chairman, the figures reflect the effective project approval and if there is an expenditure in excess of that, it does constitute an overrun.

What the next number indicates would be the current approved cost, which would be an amendment or an increase to the effective project approval. The next one . . . if there was a change from the first amendment, that would be reflected in the next column, which was labelled column 3. The total overrun is the sum, and it indicates whether there was a positive or negative variance.

The current cost overrun would be where we are at this time if the project is not completed. In some cases, the projects are completed. Some of them are still ongoing—in the 2,600 projects.

**Mr. Hovdebo:** Okay. There are 18 projects.

**Mr. Capello:** Those are major Crown projects, yes.

**Mr. Hovdebo:** With an approved cost of \$13 billion there, I guess it will be.

**Mr. Capello:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** They were approved at \$14.7 billion. What is the difference between those two figures, then?

**Mr. Capello:** The projects were approved at \$13.6 billion. They have increased to \$14.77 billion, so there has been an increase. The current estimated cost to completion is \$14.1 billion. The total overrun is \$499 million. That is the sum of column 4, which is three minus one. The current overrun right now reflects an under-expenditure at this stage of \$617 million. It depends on the stage of completion the projects are at.

*[Traduction]*

**M. Fontaine:** No, I do not wish to pursue the series of questions initiated by my colleague. If you want me to ask my own questions, I'm ready to go on.

**M. Hovdebo:** Je veux aborder un autre sujet, soit les inquiétudes exprimées au sujet du rapport sur le dépassement des coûts. Nous venons juste de recevoir votre rapport pour 1985 et je le trouve un peu déroutant, car il ne contient pas vraiment les informations que nous désirions obtenir sur cette question.

Sous le titre «Contrôle des coûts des projets», les dépassements sont définis comme étant l'augmentation réelle du coût du projet, après son approbation effective. Peut-être la meilleure façon de le comprendre serait que vous nous expliquiez le tableau de la page 2, la figure 2 du rapport.

Quelle est la différence entre le dépassement total et le dépassement courant? Si quelque chose est approuvé, si une augmentation est approuvée, elle cesse donc d'être un dépassement. C'est là où je veux en venir.

**M. G.G. Capello (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Cabinet du Conseil du Trésor):** Monsieur le président, les chiffres indiquent le montant approuvé pour le projet et s'il y a des dépenses en sus de ce montant, il y a alors dépassement.

Le chiffre suivant indique le coût approuvé actuellement, lequel coût tient compte des modifications apportées au coût approuvé du projet. Le troisième . . . s'il y a une autre modification à la première modification, ce montant est indiqué dans la troisième colonne, la colonne 3. Le dépassement total est la somme et il indique s'il y a eu un écart négatif ou positif.

Le dépassement courant représente la différence de coût si le projet n'était pas terminé. Dans certains cas, les projets sont terminés. Certains d'entre eux se poursuivent encore—parmi les 2,600 projets.

**M. Hovdebo:** D'accord. Il y a 18 projets.

**M. Capello:** Ce sont des grands projets de la couronne, oui.

**M. Hovdebo:** À un coût approximatif de 13 milliards de dollars, je crois en effet que ce sont des grands projets.

**M. Capello:** Oui.

**M. Hovdebo:** Ces projets ont été approuvés pour un coût de 14,7 milliards de dollars. Quelle est la différence entre ces deux chiffres?

**M. Capello:** Les projets ont été approuvés pour un coût de 13,6 milliards de dollars. Ce coût a augmenté à 14,77 milliards de dollars. Il y a donc eu hausse. Le coût prévu à l'achèvement est de 14,1 milliards. Le dépassement total est de 499 millions de dollars. C'est la somme indiquée à la colonne 4, soit la colonne trois moins la colonne un. Le dépassement courant indique en fait que, actuellement, il y a un excédent de 617 millions de dollars. Cela dépend du degré d'avancement du projet.



[Text]

• 1140

**Mr. Hovdebo:** I see. So you still have not spent up to column 2?

**Mr. Capello:** That is correct.

**Mr. Hovdebo:** You are still 4% below it?

**Mr. Capello:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** Okay. And the same thing is for the next . . . ?

**Mr. Capello:** Yes. In fact, it would appear that would be an under-expenditure overall. There are some projects that are over and some are under, but in effect the total is that there would be an under-expenditure.

**Mr. Hovdebo:** But that is an under-expenditure from which one of those columns?

**Mr. Capello:** Number two.

**Mr. Hovdebo:** Number two. You forget the original column?

**Mr. Capello:** No. Then you go to the total overrun, which would be three minus one, which is a current estimated . . . and two of them give you whether it is the initial cost approved, and then the last one would be the total one, if there had been any further amendments. It is to try to keep a running total when amendments come in, because that is provided for.

**Mr. Hovdebo:** What is the difference between a contract overrun and a project overrun?

**Mr. Capello:** The project overrun is the sum of the contracts, and there could be a number of contracts, including the acquisition of land rather than a construction contract or whatever, architectural engineering contracts—whatever contracts are . . . the project is the total project. In the last five years, the project costs are requested. Right now, instead of a preliminary project approval, we are asking for an effective project approval to give us the total cost of the project. That is what you see reflected in the approved project cost, which is column one. But it is not contracts per se, whether they be construction or otherwise; it is the total.

**Mr. Hovdebo:** As far as Treasury Board is concerned, how is the overrun identified? Let us say it is a Public Works overrun; does it come in as a report from Public Works, or how . . . ?

**Mr. Capello:** Yes. Any projects in excess of \$500,000 are reported to the Treasury Board, and those reports are put together and summarized in this report you have before you.

**Mr. Hovdebo:** Okay. When it is identified, then what does Treasury Board do about it?

**Mr. Capello:** These are tabled in the House and we would ask the departments to report on it, and depending on the size of the overrun . . . Usually what happens is that if there is an

[Translation]

**M. Hovdebo:** Je vois. Vous n'avez donc pas dépensé les sommes indiquées dans la colonne 2?

**M. Capello:** C'est exact.

**M. Hovdebo:** Vous êtes encore à 4 p. 100 en dessous?

**M. Capello:** Oui.

**M. Hovdebo:** D'accord. Et la même chose est pour le prochain . . . ?

**M. Capello:** Oui. En fait, il semble qu'il y aura un excédent pour l'ensemble des projets. Certains projets dépassent leurs coûts, d'autres ont un coût moindre, mais de façon globale, on semble se diriger vers un excédent.

**M. Hovdebo:** Mais cet excédent provient de quelle colonne?

**M. Capello:** La deuxième colonne.

**M. Hovdebo:** La deuxième colonne. Vous oubliez la colonne originale?

**M. Capello:** Non. Vous allez ensuite à la colonne Dépassement total, qui est la colonne trois moins la colonne un, ce qui est le coût prévu . . . et deux d'entre elles vous indiquent s'il s'agit du coût initial approuvé, et la dernière indiquerait le total, s'il y a eu d'autres modifications. On essaie d'avoir le total courant lorsque des modifications sont apportées, car cela a été prévu.

**M. Hovdebo:** Quelle est la différence entre un dépassement de contrat et un dépassement de projet?

**M. Capello:** Le dépassement de projet représente la somme des dépassements des contrats, et il peut y avoir un certain nombre de contrats, y compris certains portant sur l'acquisition de terrains plutôt qu'un contrat de construction, des contrats de génie architectural—peu importe les contrats—le projet représente l'ensemble du projet. Depuis cinq ans, les coûts des projets sont exigés. Présentement, au lieu de l'approbation préliminaire d'un projet, nous demandons que l'approbation effective du projet nous donne le coût total du projet. C'est ce que vous voyez sous la rubrique Coût approuvé du projet, à la colonne 1. Mais ce ne sont pas les coûts des contrats comme tels, qu'il s'agisse de contrats de construction ou autres; c'est le total.

**M. Hovdebo:** En ce qui concerne le Conseil du Trésor, comment le dépassement est-il déterminé? Disons qu'il s'agit d'un dépassement pour un projet des Travaux publics. Le dépassement est-il signalé dans un rapport des Travaux publics, ou comment . . . ?

**M. Capello:** Oui. Tout projet de plus de 500,000\$ est déclaré au Conseil du Trésor. Ces rapports sont compilés et résumés dans le rapport que vous avez devant vous.

**M. Hovdebo:** D'accord. Lorsque l'on a trouvé un dépassement, que fait le Conseil du Trésor à ce sujet?

**M. Capello:** Ils sont présentés à la Chambre, et nous demandons aux ministères de présenter un rapport, tout dépendant de l'importance du dépassement . . . Habituelle-

[*Texte*]

overrun, when they come in for increased expenditures they prepare a submission and it goes to Treasury Board and the Ministers would rule on it.

**Mr. Hovdebo:** When you say "tabled in the House", you mean just this report or—

**Mr. Capello:** Yes, just a report, the summit report you have before you.

**Mr. Hovdebo:** Yes. But before that, what do you do to make sure that... ? Once an overrun has been identified by a department, then you... There is going to be an overrun or that there has been an overrun...

**Mr. Capello:** Normally they would come in prior to the overrun. They would identify that costs will exceed their effective project approval and they come in with a submission requesting authority to expend more money, and usually they need more money. They cannot take it out of the departmental operating budget.

**Mr. Hovdebo:** But this report is not going to come in until quite a bit after the fact in most cases.

**Mr. Capello:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** So then you go to Treasury Board with the request for more money?

**Mr. Capello:** That is correct.

**Mr. Hovdebo:** How do you make sure it is a legitimate request?

**Mr. Capello:** The department must provide the rationale within the submission to support the need for the cost overrun, and this would usually be done in concert... Major Crown projects could be defence projects as well as construction projects. There are 20-some departments involved in this report. So each department would have to rationalize why they need additional funds to support that particular project, and in there it would contain an explanation that would be presented before Ministers at Treasury Board. Normally this is done in advance of the expenditure.

**Mr. Veinot:** In some cases, Mr. Chairman, the department may be offering to fund it from within rather than looking for new money—to fund it from within their budget. But the same process Mr. Capello has described must take place. In other words, we must go with the submission with all of the detail, even if we have the intent of funding it ourselves.

• 1145

**Mr. Hovdebo:** You fund it from within with transfers from other projects.

**Mr. Veinot:** Keeping in mind that our capital plan is never so perfect that every dollar is going to be spent as originally planned... There may be lapses in other areas that we can re-profile or re-utilize for this purpose.

[*Traduction*]

ment, lorsqu'il y a un dépassement, lorsqu'ils veulent accroître les dépenses, ils préparent une demande au Conseil du Trésor et les ministres tranchent.

**M. Hovdebo:** Lorsque vous dites «présentés à la Chambre», vous parlez seulement de ce rapport ou...

**M. Capello:** Oui, seulement un rapport, le rapport d'ensemble que vous avez devant vous.

**M. Hovdebo:** Oui. Mais avant, que faites-vous pour vous assurer que... ? Lorsqu'un ministère indique qu'il y a un dépassement, vous... Est-ce que c'est un dépassement à venir ou a-t-il déjà eu lieu... ?

**M. Capello:** Habituellement, ces rapports sont présentés avant que les dépassements n'aient lieu. Les rapports indiquent les coûts qui dépassent les sommes prévues lors de l'approbation effective du projet et ils sont accompagnés d'une demande d'autorisation de dépenser plus d'argent, et ils ont habituellement besoin de plus d'argent. Ils ne peuvent pas prendre cet argent dans le budget d'exploitation du ministère.

**M. Hovdebo:** Mais ce rapport n'est-il pas présenté un peu après le fait, dans la plupart des cas?

**M. Capello:** Oui.

**M. Hovdebo:** Vous présentez alors une demande de fonds au Conseil du Trésor?

**M. Capello:** C'est exact.

**M. Hovdebo:** Comment vous assurez-vous qu'il s'agit d'une demande légitime?

**M. Capello:** Le ministère doit justifier, dans la demande, la nécessité du dépassement des coûts, et cela est habituellement fait de concert... Les grands projets de la Couronne peuvent aussi bien couvrir les projets de la Défense que des projets de construction. Ce rapport porte sur une vingtaine de ministères. Chaque ministère doit indiquer les raisons pour lesquelles il a besoin de fonds additionnels pour un projet donné, et la demande contiendrait une explication qui serait présentée aux ministres qui siègent au Conseil du Trésor. Cette procédure a habituellement lieu avant les dépenses.

**M. Veinot:** Dans certains cas, monsieur le président, le ministère peut proposer de trouver les sommes demandées à l'intérieur même de son budget, plutôt que demander des nouveaux fonds—il peut proposer de puiser les sommes requises à même son budget. Mais il faut suivre la même procédure que M. Capello a mentionnée. En d'autres mots, nous devons présenter une demande très détaillée, même si nous avons l'intention de puiser les sommes additionnelles à même notre budget.

**M. Hovdebo:** Vous financez les dépassements par des transferts provenant d'autres projets.

**M. Veinot:** Il faut garder à l'esprit que notre plan de dépenses en immobilisations n'est jamais parfait et que chaque dollar n'est pas dépensé comme nous nous le prévoyons au début... Il peut y avoir des fonds libres dans d'autres domaines et nous pouvons les réutiliser à ces fins.

*[Text]*

**Mr. Hovdebo:** I want to go back to the table once more for just a minute. Is the difference between the 13.6 and the 14.7 in the MCP, the major products...? You do not consider it current proof cost and overrun at the moment.

**Mr. Capello:** Yes, it is an overrun. It would be the difference between what was approved originally, 13.6, and 14.1. It is the current estimated cost to complete the projects; the sum of those 18 projects.

Now, as Mr. Veinot has said, in some cases they may ask for more money. The decision of the board might be that they would have to find the money internally within their own budget.

With MCPs, it may be more difficult because they are major Crown projects. The other projects that we are reporting on between \$500,000 and \$100 million are normally... depending on the circumstances, they would look to see if they could fund the extra cost from within their operating budget.

Departments would be asked to look at this. This would be done, prior to going to the board, by the program officer involved. Sometimes they have it; in other cases they may not have it. It would depend on whether they are lapsing in one particular line object or another.

**Mr. Hovdebo:** I am still having a little bit of a problem with your two terms, your current approved costs and your current established costs to completion. In this particular case, the current estimated cost to completion is less. This current approved cost does not mean that the overrun has already occurred.

**Mr. Capello:** This is correct. This is an estimate of what the department would believe that we will need to complete the project. In there, they might, for example, build in a contingency; depending on the nature of the project, they may feel they need this. For example, you might have money in there for currency exchange.

**Mr. Hovdebo:** You have \$600 million more in the approved cost than you have in the estimated cost to completion. This is a lot of money. Why would you have this difference?

**Mr. Capello:** It would depend on the departments and the projects involved. As I mentioned a moment ago, the currency exchange would be one reason. Interest rates in some of the large projects we are into—they are billion-dollar projects—may fluctuate. There may be a change in design and they may be... I cannot really get into specifics, but those are the generalities they can give you on it.

They would ask for enough money so they would not have to go back. Of course, in the report they have to summarize what they spent it on and why there was an overrun. They would

*[Translation]*

**M. Hovdebo:** Je veux revenir une autre fois au tableau, pour une minute. La différence entre les 13,6 et les 14,7 milliards de dollars dans les GPC, les produits principaux, est-elle...? Vous ne la considérez pas présentement comme un coût approuvé actuellement et un dépassement.

**M. Capello:** Oui, c'est un dépassement. Ce serait la différence entre ce qui a été approuvé initialement, 13,6 milliards de dollars, et 14,1 milliards de dollars. C'est le coût actuellement prévu pour l'achèvement des projets; la somme pour ces 18 projets.

Comme l'a dit M. Veinot, les ministères peuvent demander plus d'argent dans certains cas. Le Conseil peut décider qu'ils doivent trouver l'argent dans leur propre budget.

En ce qui concerne les GPC, la situation peut être difficile, car ce sont des grands projets de la Couronne. Le coût des autres projets sur lesquels porte le rapport est dans la fourchette de 500,000\$ à 100 millions de dollars et ils sont habituellement... selon les circonstances, ils étudieraient la possibilité de financer les dépassements à même leur propre budget.

On demanderait aux ministères d'étudier cette possibilité. Le responsable du programme fait habituellement cet exercice, avant que la demande ne soit présentée au Conseil. Parfois, ils peuvent dégager les sommes nécessaires; parfois, ils ne le peuvent pas. Cela dépend s'ils tombent dans un objet de dépense ou l'autre.

**M. Hovdebo:** J'éprouve encore un peu de difficulté avec vos deux termes, soit le coût approuvé actuellement et le coût prévu à l'achèvement. Dans ce cas précis, le coût prévu à l'achèvement est moindre. Le coût approuvé actuellement ne signifie pas que le dépassement a déjà eu lieu.

**M. Capello:** C'est exact. Ce montant estimatif représente la somme qui sera nécessaire, selon le ministère, pour achever le projet. Par exemple, ils peuvent incorporer dans ce montant des réserves pour éventualités, selon la nature du projet, et ils peuvent avoir besoin de ces réserves. Par exemple, on peut prévoir dans ce montant une somme qui couvrirait les fluctuations du taux de change.

**M. Hovdebo:** Le coût approuvé représente 600 millions de dollars de plus que le coût prévu à l'achèvement. C'est beaucoup d'argent. Pourquoi cette différence?

**M. Capello:** Cela dépend des ministères et des projets en cause. Comme je viens juste de le mentionner, le taux de change serait l'une des raisons. Les taux d'intérêt pour certains des projets majeurs—des projets de l'ordre du milliard de dollars—peuvent fluctuer. Il peut y avoir des modifications aux plans et ils peuvent être... Je ne peux vraiment pas donner de détails précis, mais les raisons générales que je viens d'évoquer expliquent la différence.

Ils demanderaient suffisamment d'argent pour ne pas avoir à revenir. Évidemment, ils doivent indiquer dans leur rapport comment cet argent sera dépensé et pourquoi il y aura un



## [Texte]

have to detail the reasons for it. This is the reason they asked for so much money in the sum.

When you get down to the last column, in most instances there has been a significant improvement in major Crown projects since this report has been instituted. There are underruns rather than overruns in total. But some projects do exceed the effective projects approval.

**Mr. Hovdebo:** Is the amount of \$620 million a logical level of overestimation? Would it be on a DPW project or maybe the Auditor General's offices?

**Mr. Veinot:** Mr. Chairman, the details by department are on page 9. It breaks down the 2,603 projects into the department to which they belong. One can see that 29 of those 2,603 are Public Works projects.

• 1150

There is a table in here that shows the major projects as well. Page 21 shows that of the 18 major Crown projects, 2 are Public Works projects.

**Mr. Hovdebo:** These are millions of dollars. There is a difference of less than a million dollars.

**Mr. Veinot:** That is correct.

**Mr. Hovdebo:** So you are considerably smaller than that relationship between those two in the original.

What I am trying to get at is how much is an acceptable amount for this estimating above the current approval. Does the Auditor General have any comment on that particular—is there any kind of ballpark figure that is acceptable? A percentage?

**Mr. Dubois:** Mr. Chairman, we do not have an answer. But, as Mr. Hovdebo has mentioned, we are also puzzled by the movement of the figures between the approved project costs, the current approved costs, the current estimated costs. One wonders why there is such a strong difference between the current approved costs and the current estimated costs. Taking into consideration Mr. Capello's explanation of contingency planning, we do not have the answer as to why the approved project costs went up by \$1.1 billion to the current approved costs. We would have to get into the process to be able to answer that question.

**Mr. Hovdebo:** The point, I suppose, is that this becomes almost valueless if it is a moving target. If the original cost is based at \$13 billion, and then you get an approved cost which is \$14.7, and then the estimated completion cost is \$14.1, this then becomes just so much paper. That is really what bothers me.

I think back to October 14, 1980, when we were told by the President of the Treasury Board that: I propose to table in the House, annually, an overview report of all projects over \$0.5 million which the House may either note or refer to the appropriate committee of Parliament. That committee could study these reports; comment publicly on their contents; or

## [Traduction]

dépassement. Ils doivent donner des raisons détaillées. C'est pourquoi ils ont demandé ce montant important.

Si l'on regarde la dernière colonne, on se rend compte qu'il y a eu en fait une amélioration pour la plupart des grands projets de la Couronne, depuis que ce rapport a été créé. Pour l'ensemble des projets, il y a plutôt un excédent qu'un dépassement. Mais certains projets coûtent plus cher que le montant prévu lors de leur approbation effective.

**M. Hovdebo:** Ce montant de 620 millions de dollars représente-t-il un niveau logique de surestimation? Porte-t-il sur des projets de TPC ou peut-être sur les bureaux du Vérificateur général?

**M. Veinot:** Les données par ministères sont présentées à la page 9. Les 2,603 projets sont ventilés par ministère. On voit ainsi que 29 de ces projets relèvent des Travaux publics.

Il y a également un tableau qui porte sur les grands projets. Des 18 grands projets de la Couronne, deux relèvent des Travaux publics.

**M. Hovdebo:** Cela représente des millions de dollars. La différence est de moins d'un million de dollars.

**M. Veinot:** C'est exact.

**M. Hovdebo:** Vos montants sont donc considérablement plus faibles que le lien entre les deux dans l'original?

Ce que je tente de comprendre, c'est quel est le montant acceptable pour le coût prévu, par rapport au coût approuvé. Le Vérificateur général a-t-il des observations à formuler à ce sujet—y a-t-il un montant approximatif qui soit acceptable? Un pourcentage?

**M. Dubois:** Monsieur le président, nous n'avons pas de réponse. Mais comme l'a mentionné M. Hovdebo, nous sommes intrigués par les écarts qui existent entre les coûts approuvés des projets, les coûts approuvés actuellement et les coûts actuels prévus. On peut se demander pourquoi il y a une telle différence entre les coûts approuvés actuellement et les coûts actuels prévus. Même si l'on tient compte de l'explication de M. Capello sur les réserves pour éventualités, on ne sait toujours pas pourquoi les coûts approuvés actuellement dépassent de 1,1 milliard de dollars les coûts approuvés des projets. Nous devons étudier ce sujet afin de pouvoir répondre à cette question.

**M. Hovdebo:** Je présume que ces données sont à toutes fins inutiles si elles ne cessent de fluctuer. Le coût initial est de 13 milliards de dollars, et le coût approuvé est ensuite de 14,7 milliards de dollars, et ensuite le coût prévu à l'achèvement est de 14,1 milliards de dollars. Alors, tout ça n'est que du papier. C'est vraiment ce qui me tracasse.

Je me souviens lorsque, le 14 octobre 1980, le président du Conseil du Trésor nous a dit: je me propose de présenter devant la Chambre, chaque année, un rapport d'ensemble sur tous les projets de plus de 0,5 million de dollars, rapport dont la Chambre pourra prendre connaissance ou en saisir le Comité parlementaire approprié. Le Comité pourrait étudier

*[Text]*

invite departmental representatives to discuss certain projects. I am sorry we are sort of doing both of these together at the same time today.

Why does Treasury Board allow this current approved cost to be there different from what they think, and what apparently the departments think, is going to be necessary to complete the project? Why is that column in there at all?

**Mr. Capello:** The column is in there because some of these projects span several years. If you look on page 21, and you look at the Department of National Defence for major Crown projects for defence contracts, they total \$11.3 billion. As I mentioned, interest rates change, currency rates change, and development costs change. The cost of individual products that come out of that would change over the course of time. When the department comes in, over the span of time, indicating that the effective project approval, given at a certain point, has increased, and they supply information that substantiates that increase, then the increase is approved.

• 1155

**Mr. Hovdebo:** What is the difference in timing between column 2 and column 3?

**Mr. Capello:** I do not know the specific... It would have to be at a point in time. I do not know. I do not have that here; I do not have the detail of each of them.

**Mr. Hovdebo:** This also is then a lack, because if current approved costs and current estimated costs to completion are so far different, I guess what we would have to know or what anybody using this report would have to know was first how you got from number 1 to number 2 and then why number 3, what the timing is for number 2 and number 3. Otherwise, the report becomes incomprehensible.

I have spent some time on it. I did not spend enough time on it to really question it as thoroughly as I might, but I spent enough time on it to realize that I would have to spend much more, and even then I would not get what I wanted out of it.

**Mr. Capello:** Mr. Chairman, we could endeavour to provide some more detail on the methodology going from column 1 to column 2. We would look at some of the projects, if that would be helpful, and give you this explanation, but we do not have that here today, unfortunately. There is a timespan of several years in some of these larger projects—for the CF-18, for the frigate program, ones on which I know something, just the broader detail. They have changed over time; as they develop a prototype, for example, the prototype will change and therefore costs will change.

What we can do is endeavour to give you a timeframe as to when the effective project approval was given and when they came in, what the timespan was. Some of these go in... One project that I recall was 1977 to 1981, there was a change and the project was not completed until 1985. So you are talking—

*[Translation]*

ces rapports, en commenter publiquement le contenu, ou inviter des représentants des ministères à discuter certains des projets. Il est fâcheux que nous nous retrouvions plus ou moins à faire les deux choses en même temps aujourd'hui.

Pourquoi le conseil du trésor permet-il que le coût approuvé actuellement diffère du montant qui sera nécessaire, selon ce qu'il croit et ce que le ministère semble croire, pour achever le projet? Pourquoi cette colonne se trouve-t-elle dans le rapport?

**M. Capello:** Cette colonne est là parce que certains projets couvrent plusieurs années. Si vous regardez à la page 21, vous remarquerez que les grands projets de la Couronne pour la Défense nationale représentent 11,3 milliards de dollars. Comme je vous l'ai dit, les taux d'intérêts fluctuent, les taux de change fluctuent, les frais de développement fluctuent. Le coût des différents produits couverts par les projets changent eux aussi dans le temps. Lorsque le ministère présente une demande, de temps à autre, et indique que le coût prévu lors de l'approbation effective du projet a augmenté à un certain moment et s'il peut présenter des données qui justifient cette augmentation, celle-ci est alors approuvée.

**M. Hovdebo:** Quel est l'intervalle de temps entre les colonnes 2 et 3?

**M. Capello:** Je ne connais pas les détails... Ce doit être à un certain moment. Je ne sais pas... Je n'ai pas ces informations ici. Je n'ai pas les détails pour chaque projet.

**M. Hovdebo:** Cela aussi est une lacune, car si les coûts approuvés actuellement et les coûts prévus à l'achèvement sont si différents, je présume que ce que nous devons savoir, ou quiconque utilise ce rapport devrait savoir, c'est d'abord comment vous passez de la colonne 1 à la colonne 2, et ensuite le pourquoi de la colonne 3, et à quels moments correspondent les colonnes 2 et 3. Sinon, le rapport est incompréhensible.

J'ai passé un certain temps à l'étudier. Je n'ai peut-être pas passé suffisamment de temps pour l'étudier à fond, comme je l'aurais voulu, mais je l'ai consulté suffisamment pour savoir que je devrais le scruter plus attentivement, et même à cela, je ne parviendrais peut-être pas à en tirer tout ce que je veux.

**M. Capello:** Monsieur le président, nous pourrions tenter de donner plus de précisions sur la méthode employée pour passer de la colonne 1 à la colonne 2. Nous pourrions examiner certains projets, si cela s'avérait utile, et vous donner les explications, mais nous n'avons malheureusement pas les informations avec nous aujourd'hui. Les projets majeurs couvrent plusieurs années—c'est le cas du programme des CF-18, du programme des frégates, programmes dont je connais les grandes lignes. Ces programmes ont connu des modifications; par exemple, lorsque l'on met au point un prototype, celui-ci est susceptible d'être modifié, et les coûts changent en conséquence.

Nous pouvons tenter de vous donner la date d'approbation effective du projet, et la date des demandes subséquentes, quelle est la période couverte. Certains de ces projets remontent à... Je me souviens d'un projet qui devait durer de 1977

[Texte]

**Mr. Hovdebo:** The problem with that is we are going to have 2,621 different commentaries, which we have no time to do.

**Mr. Capello:** No, no. We would zero in on some to give you an idea. You are right, this is the sum of 2,000-plus projects, but we could zero in on some of maybe the major Crowns; that would give you an indication of how the process works, if that would be helpful.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** If the Chair could just take a liberty here, I think the problem that certainly I am having with this is that when you were here the last time and Public Works was here the last time, there was a concern of overruns of contracts.

Now looking at these two columns, I am assuming that the approved cost has been approved by the Treasury Board and all documentation is in order, and the current approved cost has also received all necessary basic approvals.

**Mr. Capello:** That is correct.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** When you look at National Defence, as you pointed out, there is an underrun; in other words, they have not overspent. But if you look at the Department of Public Works, there is an overrun already of \$88 million; at least this is what is indicated on this table on page 21. You have the National Capital Commission, I believe, as another one with an overrun of \$196 million on a project that was originally approved at \$65 million and then current approved cost at \$129 million. In fact there is an overrun of \$196 million on it.

I think what we are trying to determine is when you really come to grips with these cost overruns. I think when the deputy minister was back last week he said that some of the projects were receiving approvals or go-aheads without Treasury Board approval. I think this is where the Auditor General was basically running into difficulties when he was doing your audit.

So there was a speeding-up mechanism between what the Department of Public Works was attempting to do getting approval from the Treasury Board so that you would be in conformity with the rules and regulations. I believe all of this information that we basically have here may be helpful, but it is also very confusing.

**Mr. Veinot:** Mr. Chairman, perhaps I can help out somewhat by zeroing in for you. We have analysed the numbers relating to Public Works. I think what is said about the report in terms of getting more detail I will leave to Mr. Capello.

[Traduction]

à 1981; il y a eu des modifications et le projet n'a pu être terminé avant 1985. Ainsi, on parle...

**M. Hovdebo:** Le problème, c'est que nous aurons 2,621 commentaires différents, et nous n'avons pas de temps à consacrer à tous ces projets.

**M. Capello:** Non, non. Nous présenterions seulement quelques projets afin de vous donner une idée. Vous avez raison, cela représente plus de 2,000 projets, mais nous nous attarderions seulement à quelques-uns d'entre eux, peut-être aux projets majeurs de la Couronne. Vous auriez ainsi un aperçu de tout le processus, si cela peut vous être utile.

**Le président suppléant (M. Roman):** Si le président peut se permettre d'intervenir... Ce qui me tracasse avec tout ceci, c'est que la dernière fois que vous et les Travaux publics étiez ici, la question du dépassement des coûts des contrats avait été soulevée.

Je regarde ces deux colonnes et je suppose que le coût approuvé l'a été par le Conseil du trésor, que tous les documents étaient conformes, et que les coûts approuvés actuellement ont également reçu toutes les approbations nécessaires.

**M. Capello:** C'est exact.

**Le président suppléant (M. Roman):** Si l'on examine les projets de la Défense nationale, comme vous l'avez souligné, on remarque qu'il y a un excédent; en d'autres mots, ils n'ont pas dépassé les montants prévus. Mais si l'on regarde les projets du ministère des Travaux publics, on note un dépassement de 88 millions de dollars; du moins, c'est ce qui est indiqué dans le tableau de la page 21. Quant à la Commission de la Capitale nationale, je crois, le dépassement atteint 196 millions de dollars pour un projet dont le coût approuvé était initialement de 65 millions de dollars et le coût approuvé actuellement est de 129 millions de dollars. En fait, le dépassement est de 196 millions de dollars pour ce projet.

Je crois que ce que nous essayons de déterminer, c'est comment vous vous efforcez de régler ce problème des dépassements de coûts. Lorsque le sous-ministre était de retour la semaine passée, je crois qu'il a dit que certains projets étaient approuvés ou avalisés sans l'approbation du Conseil du trésor. Je crois que c'est le problème sur lequel le vérificateur général a principalement buté lors de la vérification de votre ministère.

Il y a donc eu un mécanisme d'accélération entre ce que le ministère des Travaux publics tentait de faire et l'obtention de l'approbation du Conseil du trésor, afin que vous soyez en accord avec les règles et règlements. Je crois que toutes ces informations que nous avons ici peuvent être utiles, mais elles sont également très déroutantes.

**M. Veinot:** Monsieur le président, je peux peut-être vous aider en faisant le point pour vous. Nous avons analysé les données portant sur les Travaux publics. Je crois que je vais laisser à M. Capello le soin de donner plus de précisions sur le contenu du rapport.



[Text]

• 1200

[Translation]

In relation to Public Works, if the project you are referring to on page 21, of the two, the one project that is reflecting an increase, a cost overrun, as it is described, is the Guy Favreau Complex—and I will come back to that in a moment—and of the 29 shown on table 1, the total of which in fact is below the estimated costs, there are 4 we have identified as minor. In other words, of the 29, 4 are going to be cost overruns of a very minor nature.

In other words, we have four cost overruns between \$500,000 and \$100 million, and one over \$100 million; and as I have said, that is the Guy Favreau Complex. We have somewhat of a difference of opinion as to the extent of the overrun, which we have discussed with Mr. Capello, in that the comparison being made of actual to estimate is not on the same basis. The project changed from a Crown owned to a lease-purchase, and the actual cost in comparison with estimate is more like an \$8 million overrun, I believe.

So there is still an overrun, but it is not an \$88 million overrun. In other words, in our view the comparison of approval to actual . . . they are not comparable, because the nature of the type of project changed during the process.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** So what does the Auditor General's office do when it comes in to do the next audit, with respect to the statement you have just made, as a result of this particular building? How does he verify whether or not you have complied with Treasury Board rules or legislative rules or whatever? Or can he?

**Mr. Dubois:** The answer is, with difficulty. It makes the audit a complex exercise, because we have to get into the whole history of the project. For instance, Guy Favreau was a very extensive audit exercise, to get into the guts of the project, seeing that it went over several years. There are thousands of pieces of paper to look at and to go through. It is very difficult to understand the whole history of these major projects, especially when they span almost 20 years.

**Mr. Fontaine:** Arrive-t-il que le ministère des Travaux publics, dans certaines circonstances, mette temporairement à la disposition de tiers des locaux qu'il a loués ou qui sont sa propriété?

**Mr. Dunphy:** When we have space in excess to our needs and we believe that will be the case for a period of time and we receive a request from somebody who wants to use the space, and provided the term they need it for is something that will not create a problem for us, we would rent it to them at a market rate. We also try to market any vacant space we have to anyone who wishes to use it. We do that sometimes through advertisements.

**Mr. Fontaine:** Êtes-vous en mesure de renseigner ce Comité sur la liste des immobilisations de notre gouvernement non utilisées en 1984 et d'ajouter à cette liste une certaine descrip-

En ce qui concerne les Travaux publics, l'un des deux projets mentionnés à la page 21, celui qui a connu une augmentation, un dépassement, comme il est décrit, est le projet du complexe Guy Favreau—et j'y reviendrai dans un moment—et parmi les 29 projets indiqués dans le tableau 1, dont le coût total est en fait inférieur aux coûts prévus, il y a 4 dépassements mineurs. En d'autres mots, de ces 29 projets, 4 connaîtront des dépassements de coût très mineurs.

En d'autres mots, nous avons quatre dépassements de coûts qui se chiffrent entre 5,000\$ et 100,000\$, et un qui se chiffre à plus de 100,000\$; comme je l'ai dit, c'est le complexe Guy Favreau. Nous différons d'avis quant à l'importance du dépassement, et nous en avons discuté avec M. Capello, car la comparaison entre le coût réel et le coût prévu n'est pas établie sur une même base. Le projet est passé d'un immeuble appartenant à la Couronne à une entente de bail-achat, et le coût réel, par rapport au coût prévu, représente un dépassement de l'ordre de 8 millions de dollars, je crois.

Il y a donc un dépassement, mais ce n'est pas un dépassement de 88 millions de dollars. En d'autres mots, la comparaison du coût réel et du coût prévu est à notre avis . . . Ces coûts ne sont pas comparables, car la nature du projet a changé en cours de route.

**Le président suppléant (M. Roman):** Mais alors, que fera le bureau du Vérificateur général lorsque viendra la prochaine vérification au sujet de cet édifice, compte tenu de ce que vous venez de déclarer? Comment pourra-t-il vérifier si vous avez respecté ou non les règles du Conseil du Trésor, les règles prévues par la loi, ou les autres règles applicables? Pourra-t-il le faire.

**M. Dubois:** La réponse est qu'une telle vérification est difficile. Dans ce cas précis, la vérification est une activité complexe, car il faut étudier toute l'histoire de ce projet. Par exemple, la vérification du projet Guy Favreau a été très approfondie, car il a fallu aller au coeur du projet et étudier tout ce qui s'est passé pendant plusieurs années. Il y a des milliers de documents à étudier. Il est très difficile de comprendre toute l'histoire de ces grands projets, particulièrement lorsqu'ils couvrent presque une vingtaine d'années.

**Mr. Fontaine:** Does it happen that the Department of Public Works, on some occasion, put temporarily at a third party's disposal some space rented by or belonging to the department?

**M. Dunphy:** Lorsque nous avons des locaux qui sont en surplus et que nous croyons que cette situation peut durer un certain temps et que nous recevons une demande d'une partie qui veut les utiliser, et si la période envisagée pour l'utilisation de ces locaux ne présente pas de problème pour nous, nous pouvons en effet lui louer, à un loyer correspondant aux conditions du marché. Nous tentons également de louer tous locaux inoccupés que nous avons aux personnes qui désirent les utiliser. Nous publions parfois des annonces à cette fin.

**Mr. Fontaine:** Are you in a position to inform this committee on the list of our government's capital assets not used since 1984 and to add to this list some description, as well as the

## [Texte]

tion ainsi que les propriétaires des espaces non utilisés? Il vous est peut-être impossible de répondre immédiatement à cette question. Si c'est le cas, j'apprécierais qu'on nous fasse parvenir une réponse écrite.

• 1205

Ma deuxième question va dans le même sens. Pourrait-on obtenir la liste des espaces mis à la disposition du ministère, en 1984, et qui n'étaient pas utilisés faute de décision ou de budget d'opération?

Et, le troisième point de ma question, votre ministère louait-il, en 1984, les espaces non utilisés par la Fonction publique ou les sociétés de la Couronne? Si oui, à qui et à quelles conditions?

Et la dernière question. Le gouvernement a-t-il acquis des terrains par l'entremise de votre ministère, entre 1980 et 1984? Je parle de terrains et non pas de quelques parcelles ici et là. Quelle utilisation était envisagée, quels étaient les vendeurs et quelle est l'utilisation actuelle?

Je vous remercie, monsieur le président.

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, we will endeavour to provide the committee with that information.

**M. Fontaine:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much again, Mr. Chairman.

I wonder if we can go back to the tendering of leasing situation, and I see again by the material that you supplied us with that there has been a change in the percentage of publicly tendered leased properties over the years. Looking at the material you have provided us with, in 1982-83 it was 7.6%; 1983-84 was 7.4%; 1984-85 it was 6%; and then it jumps very substantially in 1985-86 to 18.4%. Suddenly you are tendering almost three times as much as you had been tendering two years ago. Again this year for part of the year you are up to close to 17%. Can you tell me whether the criteria were changed in any way for public tendering so that you were required to tender more? In the alternative, what accounts for this very significant increase in the amount of public tendering? I am not in any way trying to discourage you from publicly tendering. I am pleased to see that you have increased the amount, but I am interested in knowing why in the last two years the amount of public tendering has suddenly gone up substantially.

**Mr. Veinot:** Mr. Chairman, without getting into the very specific reasons for when we do not and when we do—and we can talk about that if you wish—the direct answer to your question is that the impact is a result of the criticism this department received from the Public Accounts committee in 1984. There was a significant opinion that we did not do sufficient tendering. There are a number of times when it is not wise to go to tender and we were probably choosing that

## [Traduction]

owners of the non-used spaces? You may not be able to answer now to this question. If this is the case, I would appreciate if we could receive a written answer.

My second question is along the same lines. Could we obtain the list of spaces put at the department's disposal in 1984 that were not used due to the lack of decision or operation budget?

And, thirdly, did your department rent in 1984 the spaces not used by the civil service or crown corporations? If yes, what were the terms?

And a last question. Has the government bought land, through your department, between 1980 and 1984? I am referring to land, and not parcels here and there. What was the use intended for those, who were the sellers and what is their current use?

I thank you very much, Mr. Chairman.

**M. Dunphy:** Monsieur le président, nous tenterons de fournir ces informations au Comité.

**Mr. Fontaine:** I thank you very much, Mr. Chairman.

**Le président suppléant (M. Roman):** Monsieur Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup une nouvelle fois, monsieur le président.

Je me demande si l'on peut retourner à la question des appels d'offres dans le cas des baux; je constate de nouveau, dans les documents que vous nous avez présentés, que le pourcentage des propriétés louées par appel d'offres publique a changé au fil des ans. Selon ces documents, ce pourcentage s'établissait à 7,6 p. 100 en 1982-1983, à 7,4 p. 100 en 1983-1984, à 6 p. 100 en 1984-1985, et il grimpe ensuite de façon appréciable à 18,4 p. 100 en 1985-1986. Tout d'un coup, vous faites trois fois plus d'appels d'offres qu'au cours des deux années précédentes. De nouveau cette année, pour la partie de l'année écoulée, ce pourcentage est près de 17 p. 100. Pouvez-vous me dire si les critères des appels d'offres publics ont changé, de sorte que vous êtes tenus de recourir davantage aux appels d'offres? Ou alors, comment expliquez-vous cette forte augmentation des appels d'offres publics? Je ne tente pas du tout de vous décourager de lancer des appels d'offres publics. Bien au contraire, je suis enchanté de constater que vous ayez augmenté ce pourcentage, mais j'aimerais savoir pourquoi le nombre d'appels d'offres publics a nettement augmenté au cours des deux dernières années.

**M. Veinot:** Monsieur le président, sans donner de raisons très précises sur les critères qui nous poussent à recourir ou non des appels d'offres—et nous pouvons parler davantage de ce sujet si vous le désirez—je peux répondre directement à votre question en vous disant que cette hausse est le résultat des critiques adressées à notre ministère par le Comité des comptes publics en 1984. L'opinion prévalait alors que nous ne faisons pas assez d'appels d'offres publics. Dans un certains

*[Text]*

route too often; an initiative was therefore taken to make sure that we did in fact tender a lease where there appeared to be an opportunity for cost savings on behalf of the government to do so. That process was clarified as perhaps we were being too lax, because it is easier to renew a lease in many cases. It is less costly and less work. That initiative has in fact increased the amount of times where the tendering process takes place.

• 1210

**Mr. Redway:** So what you are saying is that there have not been any changes in the criteria which, as I understand it, are that everything should be tendered unless it falls into one of four exceptional categories. The first of these is in emergency situations, a second one being where the total value of the lease is under \$30,000, a third being a renewal lease and a fourth being that there is only one property available which fits the bill; that sort of thing.

You are required under the provisions, the rules and regulations, to actually put it out for tenders except in those situations. There has not been any change in those exceptions; it has just been the way they have been applied. Is that what you are telling us?

**Mr. Veinot:** That is correct, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** Has there been any examination of those exceptions with the idea of changing them in some way?

**Mr. Veinot:** To my knowledge there has not, but I would ask Mr. Perrier or Mr. Dunphy to speak to it.

**Mr. A.J. Perrier (Assistant Deputy Minister, Realty, Department of Public Works):** Mr. Chairman, if you are referring to a section 8, it is a Treasury Board policy and certainly it is not up to us to change it, although there have been discussions in that regard.

**Mr. Redway:** About the possibility of changing it?

**Mr. Perrier:** I believe this is discussed from time to time, but I do not know of any specific intention to change them.

**Mr. Redway:** Perhaps Mr. Capello, being the representative of Treasury Board, can tell us if there has been an examination of those exemption criteria with a view to reducing the number of leases.

Perhaps I can extend my question to other potentially tendered contracts that the government engages in. I think definitely the public and certainly this committee would like to see as many contracts tendered as possible so there is no suspicion whatsoever that there is any hanky-panky going on. One of the ways that everyone justifies not tendering things, it seems, is that it falls within one of these four exemptions.

In the last two years have these things been looked at with a view to reducing the number of exemptions, perhaps refining them in some way or reducing them, so that more contracts, leases and other things will be tendered publicly?

*[Translation]*

nombre de cas, il n'est pas opportun de faire un appel d'offres et nous utilisons peut-être un peu trop souvent ces raisons. Nous avons donc fait en sorte de recourir aux appels d'offres lorsqu'il semble possible de faire réaliser des économies au gouvernement. Cette procédure a été clarifiée, car nous étions peut-être trop négligents; il est en effet plus facile de reconduire un bail dans de nombreux cas. Cela coûte moins cher et exige moins de travail. En fait, cette initiative s'est traduite par l'augmentation du nombre d'appels d'offres.

**M. Redway:** Ainsi, vous dites que les critères n'ont pas été changés, si je comprends bien, lesquels sont à l'effet que tout local peut faire l'objet d'un appel d'offres, hormis quatre catégories particulières. La première d'entre elles couvre les situations d'urgence, la seconde vise les baux dont la valeur totale est inférieure à 30,000\$, la troisième porte sur la reconduction des baux, et la quatrième couvre le cas où un seul édifice répond aux exigences; en gros, c'est cela.

En vertu des règles et règlements, vous êtes tenus de recourir aux appels d'offres, sauf dans ces quatre cas. On n'a pas modifié ces catégories d'exception, mais seulement leur mode d'application. C'est bien ce que vous nous dites.

**M. Veinot:** C'est exact, monsieur le président.

**M. Redway:** A-t-on étudié ces exceptions dans le but de les modifier d'une façon ou d'une autre?

**M. Veinot:** Autant que je sache, non, mais je peux demander à M. Perrier ou M. Dunphy de répondre à cette question.

**M. A.J. Perrier (sous-ministre adjoint, Immobilier, ministère des Travaux publics):** Monsieur le président, si l'on se reporte à l'article 8, c'est une politique du Conseil du Trésor et ce n'est assurément pas à nous à la changer, bien qu'il y ait eu des discussions en ce sens.

**M. Redway:** Au sujet de la possibilité de la changer?

**M. Perrier:** Je crois que cette question est discutée de temps à autre, mais je ne connais aucun plan précis visant à la changer.

**M. Redway:** Peut-être M. Capello, le représentant du Conseil du Trésor, peut nous dire si l'on a étudié ces critères d'exception en vue de réduire le nombre de baux.

Peut-être puis-je étendre ma question aux autres contrats pour lesquels le gouvernement peut éventuellement recourir aux appels d'offres. Je suis assuré que notre Comité et le public aimeraient voir que le plus grand nombre possible de contrats fassent l'objet d'appels d'offres, de sorte que nul ne soupçonne qu'il se passe des choses sous la table. Un des moyens pour justifier la non-utilisation des appels d'offres semble être d'invoquer l'un des quatre cas d'exception.

Au cours des deux dernières années, a-t-on étudié cette question dans le but de réduire le nombre d'exemptions, peut-être en les redéfinissant d'une façon ou d'une autre ou en les réduisant, de sorte qu'un plus grand nombre de contrats, de



[Texte]

**Mr. Capello:** Mr. Chairman, the thrust is, of course, that we would go to public tender as often as possible. The ministerial Task Force Review on Procurement did support this proposal and did not recommend any changes in the existing policy.

What it did suggest is that we insist departments go to tender and if they feel there is an exemption in one of these categories under section 8, this would have to be explained in terms of when they go to the contracting authority. That would be the Department of Public Works if it was a construction contract or a service that they provide, or the Department of Supply and Services when they go out for a contract for purchase of a good or a service. This supporting rationale has to be documented by the department, showing why they cannot go to a public tender.

I cannot comment any further. I do not have the data on the number of times they do not go, but I would say it would be the exception rather than the rule; the rule is to go to public tender.

**Mr. Redway:** I certainly understand the rule and I would like to encourage more and more public tendering. What bothers me is that for the first six months of this year, from April to September, we are looking at only 17% of all the leases being tendered. That strikes me as being somewhat low, even though it is three times as high as it was two years ago.

• 1215

It still seems like very few of these lease contracts, these leasing situations, are actually being put out to public tenders. It bothers me that about 80% or more can still somehow or other fall into an exemption and they do not have to be tendered. For instance, there are emergency situations that do come up from time to time. Surely they can be minimized if departments are made aware it is heavily frowned upon, and maybe they can be made to suffer a little bit a few times to appreciate it. Have you done anything of that sort, defused an emergency situation?

**Mr. Capello:** The emergency situation and the data we have for this period April 1, 1985, to September 30, 1986, a six-month period, indicates that the number of transactions were 515; emergency was only two. The low cost is 254, public interest is 116, and one person capable is 56, and publicly tendered were 87.

We are looking at that, but I think again it would be in the judgment of the authority—which would be Public Works. We would monitor this through the Bureau of Real Property Management in working with the Department of Public Works.

[Traduction]

baux et d'autres marchés fassent l'objet d'appels d'offres publics?

**M. Capello:** Monsieur le président, nous tentons évidemment de recourir aux appels d'offres publics le plus souvent possible. Le Groupe de travail ministériel sur la révision des politiques d'acquisition a appuyé cette proposition et n'a recommandé aucune modification à la politique actuelle.

Il a suggéré que les ministères aient recours aux appels d'offres et s'ils croient qu'une exemption tombe dans l'une de ces catégories, en vertu de l'article 8, celle-ci devrait être expliquée en ces termes lorsqu'ils se présentent à l'autorité responsable de l'adjudication des marchés. Ce serait le ministère des Travaux publics s'il s'agit d'un contrat de construction ou d'un service qu'il fournit, ou ce serait le ministère des Approvisionnements et Services pour un contrat d'achat de biens ou de services. Les motifs à l'appui de l'exemption doivent être étayés par le ministère, qui doit expliquer pourquoi il ne peut pas recourir à un appel d'offres public.

Je ne peux pas aller plus loin. Je n'ai pas de données sur le nombre de fois qu'ils n'ont pas recouru aux appels d'offres publics, mais je dirais que c'est plutôt l'exception que la règle. La règle est de recourir aux appels d'offres publics.

**M. Redway:** Je comprends fort bien la règle et j'aimerais voir de plus en plus d'appels d'offres publics. Ce qui me tracasse, c'est que pour les six premiers mois de l'année, soit d'avril à septembre, seulement 17 p. 100 des baux ont fait l'objet d'appels d'offres. Je trouve que c'est un faible pourcentage, même s'il est trois fois plus élevé que celui d'il y a deux ans.

Il me semble encore que bien peu de ces baux, de ces marchés de location, font l'objet d'appels d'offres publics. Cela me tracasse, car environ 80 p. 100 ou plus des baux tombent d'une façon ou d'une autre dans les catégories d'exception et ne font pas l'objet d'appels d'offres. Par exemple, les situations d'urgence sont invoquées de temps à autre. On peut sûrement les minimiser si les ministères sont avertis qu'elles ne sont guère appréciées, et peut-être peut-on les faire souffrir à quelques reprises afin qu'ils prennent conscience du problème. Avez-vous fait quelque chose en ce sens, afin de désamorcer les situations d'urgence?

**M. Capello:** Selon les données que nous avons pour la période du 1<sup>er</sup> avril 1985 au 30 septembre 1986, soit une période de six mois, il y a eu 515 transactions, dont seulement 2 situations d'urgence. Les autres se répartissent comme suit: faible coût: 254; intérêt public: 116; un seul endroit convenable: 56. Quatre-vingt-sept transactions ont fait l'objet d'appels d'offres.

Nous étudions cette question, mais je crois de nouveau qu'il revient à l'autorité concernée d'exercer son jugement—en l'occurrence les Travaux publics. Cette situation serait surveillée par l'entremise du Bureau de gestion des biens immobiliers, en collaboration avec le ministère des Travaux publics.

*[Text]*

In effect it is if the department makes a statement they can support with reason for that or in the case of low cost. I think Mr. Veinot mentioned earlier that when you add up all the costs of moving out—and you know what the market is going to be charging—it is substantially more expensive sometimes to move people out if they have certain types of facilities, in terms of computer rooms or fit-up costs. I think the total cost has to be looked at in terms of using a sort of value-for-money concept.

**Mr. Redway:** We are looking at the emergency situation to start off with here. While it is true there were only two, what sort of documentation do you require in order to justify an emergency situation? Have you ever refused any request for a so-called emergency situation?

**Mr. Perrier:** Perhaps I could give you the amount. Mr. Chairman, I can give you the actual situations for the two which have occurred in the last six months. One of them was an emergency space for the Foisey judicial inquiry set up to look at the Hinton rail crash and the other one was emergency space for the Western Grain Transportation Commission, the Hall commission, set up to look at the problems in transportation of the grain of Canada during the strike. It is this type of situation. These are the only two actual ones we have had in the last period of—

**Mr. Redway:** Where was the space for the Hinton inquiry? Was that out in Alberta?

**Mr. Perrier:** I would assume that. I do not have that very specific information.

**Mr. Redway:** Bearing in mind you had an inventory of 100,000 square metres of space around the country at this time, I am wondering if there is a justification on the basis of emergency for not putting them into some space you already have. That is why I would like to know what—

**Mr. Perrier:** Well I do not have the details in this particular instance.

**Mr. Redway:** I would like to ask both you, Mr. Perrier, your department and Treasury Board, to submit—and if you do not have the answers now I would like them submitted to the committee—what sort of documentation is required to justify these emergency situations. Do you look, for instance—does the Treasury Board look at the fact there is 100,000 square metres of space available in the inventory already and say, why the heck not shove them in there—even though it may not be 100%, it may not have the right colour draperies, and the partitions might not be perfect, and everything else—but why not put them in there instead. Does the Treasury Board ever do that?

**Mr. Veinot:** Mr. Chairman, I would like to take a crack at that because the onus is on the department, not on the Treasury Board, to make this decision.

**Mr. Redway:** They have to approve your exemption, do they not?

*[Translation]*

En fait, c'est au ministère qu'il revient d'étayer les motifs avancés pour ne pas recourir aux appels d'offres pour cette situation ou pour le cas du faible coût. Je crois que M. Veinot a mentionné que si vous additionnez tout ce qu'il en coûte pour déménager—et vous savez combien on vous facturera sur le marché—it est parfois beaucoup plus cher de déménager un groupe d'employés s'il dispose d'installations spécialisées, comme des salles d'ordinateurs ou des aménagements spéciaux. Je crois qu'il faut prendre en considération le coût total si l'on veut employer un concept du type optimisation des ressources.

**M. Redway:** C'est la situation des cas d'urgence que nous examinons. Je ne conteste pas qu'il y ait eu seulement deux cas de ce type, mais quel type de documents exigez-vous pour justifier une situation d'urgence? Avez-vous déjà refusé une demande dans une prétendue situation d'urgence?

**M. Perrier:** Je peux peut-être vous donner le montant. Monsieur le président, je peux vous décrire les deux situations d'urgence qui se sont produites au cours des six derniers mois. Dans le premier cas, on avait besoin de locaux pour la commission d'enquête judiciaire Foisey, chargée d'enquêter sur la tragédie ferroviaire de Hinton, et dans le second cas, c'était pour la Commission sur la manutention et le transport du grain, la Commission Hall, chargée d'étudier le problème du transport des céréales pendant la grève. C'est ce que l'on entend par situation d'urgence. Ce sont les deux seules que nous ayons eues au cours de la dernière période de...

**M. Redway:** Où étaient les locaux pour l'enquête sur la tragédie de Hinton? En Alberta?

**Mr. Perrier:** Je présume que oui. Je n'ai pas de précisions à ce sujet.

**M. Redway:** Compte tenu que vous disposez actuellement d'un répertoire de 100,000 mètres carrés de locaux dans tout le pays, je me demande s'il fallait invoquer la situation d'urgence pour ne pas les loger dans des locaux que vous avez déjà. C'est pourquoi j'aimerais savoir ce que...

**M. Perrier:** Bien, je n'ai pas de précisions pour ces cas particuliers.

**M. Redway:** Monsieur Perrier, j'aimerais que le ministère et le Conseil du Trésor nous indiquent—et si vous n'avez pas les réponses maintenant, j'aimerais que vous les présentiez au Comité—quelle sorte de documents on exige pour justifier ces situations d'urgence. Par exemple, tenez-vous compte—le Conseil du Trésor tient-il compte du fait qu'il y a déjà 100,000 mètres carrés de locaux disponibles dans le répertoire et ne se dit-il pas: «pourquoi ne pas les y loger?»—même si ces locaux ne sont pas parfaits à 100 p. 100, même si les tentures n'ont pas exactement la bonne teinte, même si les cloisons ne sont pas parfaites, et tout le reste—pourquoi ne pas les y loger? Le Conseil du Trésor se pose-t-il ces questions?

**M. Veinot:** Monsieur le président, j'aimerais essayer de répondre à cette question, car la décision revient au ministère, et non au Conseil du Trésor.

**M. Redway:** Ils doivent approuver l'exemption, non?

[Texte]

**Mr. Veinot:** No, they do not.

**Mr. Redway:** That is interesting, okay. They have the rules, but they do not have to—

**Mr. Veinot:** We have some authority we are accountable for, and the Auditor General does his review to see if we are living within those authorities, Mr. Chairman. In the case of an emergency, the documentation you are talking about is in fact provided and because—

**Mr. Redway:** Who to?

• 1220

**Mr. Veinot:** It is provided to myself. In other words, the decision whether we do not follow the tendering process, which is under my authority, because it is an emergency situation... the ruling to do that emanates from me, therefore I have to be assured that all of the things you have said have taken place: that in fact we have looked at existing space, what are the reasons for it being an emergency, why are we not going the tendering... all of that.

If I then feel comfortable that in fact it is a true emergency, that we have explored other avenues, then I will authorize that we do not follow the tender process and that we deem it to be an emergency. That will stay on the file, because when the Auditor General does his audit and reviews these situations, he has to be of the same assuredness as I was. So there is no report made in the AG. So I play as comptroller on behalf of Treasury Board and the Offices of the Comptroller General and the Auditor General. I play that role; that challenge role and that control role.

**Mr. Redway:** But it is not in the Treasury Board, then. It does not have to go to Treasury Board—

**Mr. Veinot:** No, it does not.

**Mr. Redway:** —for an exemption. Is that what you are saying?

**Mr. Capello:** This is a result of a review that was conducted by Treasury Board with departmental officials, and a suggestion was made that a review committee be set up independent of the contracting authority. As Mr. Veinot has mentioned, he is the assistant deputy minister in finance administration, and comptroller. He would be responsible for that.

In other departments, when departments wish to go to sole source or to contract, we have suggested they set up committees similar to what exists in Public Works. Then these are on record, and of course the Auditor General, going in and doing the audit, would look at these, and we at times would be doing our audit when we review our policy on a cyclical basis. So we would expect... and this is a suggestion we make to departments, and in many instances, depending on the number of contracts they would award under their own authority... that the large departments do have these committees as—

[Traduction]

**M. Veinot:** Non, ils n'ont pas à le faire.

**M. Redway:** C'est intéressant, d'accord. Ils ont les règles, mais ils ne doivent pas...

**M. Veinot:** Nous devons répondre à certaines autorités, et le vérificateur général vérifie si nous nous conformons aux exigences, monsieur le président. Dans le cas des situations d'urgence, la documentation dont vous parlez est en fait présentée, et parce que...

**M. Redway:** À qui?

**M. Veinot:** Elle m'est présentée. En d'autres mots, la décision de ne pas recourir à la procédure des appels d'offres, laquelle relève de mon autorité, car il s'agit d'une situation d'urgence... C'est moi qui prend cette décision. Je dois donc m'assurer que tout ce que vous avez dit a été pris en considération, que nous avons en fait regardé les locaux disponibles, que nous avons analysé pourquoi cette situation est urgente, pourquoi nous ne recourons pas à un appel d'offres... tout cela.

Si j'ai la conviction qu'il s'agit réellement d'une situation urgente, que nous avons considéré les autres possibilités, je donnerai alors l'autorisation de ne pas recourir à l'appel d'offres, et c'est ce que nous considérons être une situation d'urgence. Tous les faits en cause sont versés au dossier, car lorsque le vérificateur général fait ses vérifications et étudie ces situations, il doit avoir la même conviction que j'ai eue. Il n'y a donc pas de rapport par le vérificateur général. Je joue ainsi le rôle de contrôleur au nom du Conseil du Trésor, du Bureau du contrôleur général et du Bureau du vérificateur général. Je joue ce rôle, ce rôle de vérification et de contrôle.

**M. Redway:** Mais ce n'est pas le Conseil du Trésor. On ne doit pas présenter au Conseil du Trésor...

**M. Veinot:** Non, elle n'a pas à l'être.

**M. Redway:** ... l'exemption. C'est bien ce que vous dites?

**M. Capello:** C'est le résultat d'un examen fait par le Conseil du Trésor auprès de hauts fonctionnaires du ministère, et l'on a suggéré la mise sur pied d'un comité d'examen, indépendant de l'organisme contractant. Comme M. Veinot l'a mentionné, il est sous-ministre adjoint aux Finances et responsable du contrôle de la gestion. Il est donc responsable de ces questions.

Chez les autres ministères, lorsqu'ils désirent s'approvisionner auprès d'une source unique ou passer un contrat, nous avons suggéré qu'ils mettent sur pied des comités similaires à celui qui existe aux Travaux publics. Leurs activités sont déclarées et, évidemment, le vérificateur général les examine lors de ses vérifications, et nous faisons également nos propres vérifications lorsque nous réexaminons nos politiques sur une base régulière. Nous nous attendons donc... et ceci est une suggestion que nous faisons aux ministères, dans de nombreux cas, selon le nombre de contrats qu'ils peuvent accorder en vertu de leur propre autorité... que les gros ministères se dotent de tels comités, comme...



[Text]

**Mr. Redway:** To get straight the procedure, then, you make the rules as the Treasury Board, but you do not in any way police them yourself. You delegate that policing authority.

**Mr. Capello:** We delegate it; and maybe I should add that there is an internal audit organization in every department. This internal audit organization reports to the deputy head, and they provide the reports. Then we, on a cyclical basis, would look at the audit reports from time to time, depending on when we look on our cyclical basis. So we would look and examine to see that they have good contracting practices. And of course at the same time the Auditor General is doing this on his cyclical basis.

But in effect there are in excess of 300,000 contracts that go on through government, so it would not be physically possible for Treasury Board to do it. This has to be delegated.

**Mr. Redway:** So you audit it, in effect, but you do not actually take part in an approval on every transaction.

**Mr. Capello:** That is correct.

**Mr. Dunphy:** With these emergencies, if we have space in the locality where this requirement arises, we attempt to provide that to whomever is looking for it. If we do not have space, or if the space that is there is not large enough or it does not suit the need, that means these emergency requirements then become an addition to the total inventory of Public Works. When that happens, these departments then have to pay for that space out of their own budget.

**Mr. Redway:** I understand that. But it is the tendering process I am getting at here, and my own desire, and what I believe is the public's desire, to have as much in the way of government contracting, whether it is leasing or anything else, go out to public tender, to avoid any suggestion that there is anything going on that should not be. So I would like you to submit to the committee, if you would, in the case of the emergency situations we are talking about here, just what sort of documentation you require and on what basis the judgment that those were emergencies and could not be filled out of other existing inventory space, for instance, was exercised.

• 1225

I would also like to know, with respect to the other criteria, the big loophole... from my looking at it and the public looking at it, and seeing what got through the net of public tendering, it is certainly an under-\$30,000 situation. Almost 50% of the leasing contracts did not go to tender and apparently this was justified under the provision that they were \$30,000 or less.

I think we have recently had in some of our other auditing exercises a splitting up of contracts, and what have you, to get around financial limits and so forth and so on. What do you do here? What sort of documentation do you require and what do you do to ensure that it is not in your existing inventory or is something that should not be tendered? Frankly, I would like to know—and perhaps this is the Treasury Board—what sort of cost benefit analysis exists at this magic figure of \$30,000. Why did we pick \$30,000 for not tendering? Have you recently done a study to show that it really does cost more to put out to

[Translation]

**M. Redway:** Bref, le Conseil du Trésor établit les règles, mais vous ne les appliquez pas vous-mêmes. Vous déléguez votre autorité d'application.

**M. Capello:** Nous la déléguons. Et je devrais peut-être ajouter que chaque ministère possède son propre service de vérification interne. Ce service de vérification interne relève du sous-ministre et lui présente ses rapports. De temps à autre, nous examinons régulièrement les rapports de vérification, selon notre programme cyclique. Nous les étudions afin de voir si leurs méthodes d'adjudication des contrats sont conformes. Évidemment, le vérificateur général fait la même chose dans le cadre de son programme cyclique de vérification.

Mais comme le gouvernement accorde plus de 300,000 contrats, il est physiquement impossible pour le Conseil du Trésor de tout vérifier. Il doit donc déléguer.

**M. Redway:** Et vous faites des vérifications, en effet, mais vous ne participez pas à l'approbation de chaque transaction.

**M. Capello:** C'est exact.

**M. Dunphy:** Lors des situations d'urgence, si nous avons des locaux dans la ville où un besoin se manifeste, nous tentons d'accommoder ceux qui ont ce besoin. Si nous n'avons pas de locaux, ou si les locaux disponibles ne sont pas suffisamment vastes ou ne conviennent pas aux besoins, ces situations d'urgence deviennent alors un ajout au répertoire des Travaux publics. Lorsque cela se produit, ces ministères doivent payer pour ces locaux à même leur budget.

**M. Redway:** Je comprends cela. Mais je veux en venir aux appels d'offres. Car mon désir, et je crois que c'est également celui du public, est que les contrats du gouvernement, que ce soit pour des baux, ou n'importe quoi d'autre, fassent autant que possible l'objet d'appels d'offres publics, afin d'éviter toute présomption de combinaison louche. C'est pourquoi j'aimerais que vous indiquiez au Comité, si vous le pouvez, quelle sorte de documentation est requise pour les situations d'urgence dont nous venons de parler, et quels ont été les motifs invoqués pour conclure que les locaux existants et disponibles ne pouvaient convenir à ces besoins urgents.

J'aimerais également savoir, en ce qui concerne les autres critères, la lacune importante... de mon point de vue et de celui du public, lorsque nous voyons ce qui échappe au filet des appels d'offres, c'est certainement la situation des montants inférieurs à 30,000\$. Près de 50 p. 100 de tous les baux n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres, apparemment parce que leur valeur était de 30,000\$ ou moins.

Je crois que nous avons récemment vu, dans le cadre de nos autres vérifications, un morcellement des contrats, ... afin de contourner les limites financières, etc. Que retrouve-t-on ici? Quelle sorte de documents exigez-vous et que faites-vous pour vous assurer que votre répertoire ne contient pas les locaux demandés ou que ceux-ci devraient faire l'objet d'un appel d'offres? Franchement, j'aimerais savoir—cette question s'adresse peut-être au Conseil du Trésor—sur quelle sorte d'analyse des coûts/avantages est fondé ce chiffre magique de 30,000\$. Pourquoi avons-nous établi qu'en bas de 30,000\$, il

[*Texte*]

a public tender a lease that is \$29,500 as opposed to one that is \$30,500?

**Mr. Veinot:** Mr. Chairman, I would like to correct something. Mr. Redway is not reading the report correctly.

The big area is not in the under \$30,000. That is section B, exclusion B, where under \$30,000... departmental authority is \$30,000 where we do not have to go to tender. The 43%, Mr. Chairman, is in section C, which is where the nature of the work is such that it would not be in the public interest to invite tenders.

**Mr. Redway:** I do not know what you are looking at, but I am looking at something that says it is... I have a letter to Mr. Dye, dated November 14, 1986, to which is attached "A Progress Report in Response to Observations and Recommendations by the Public Accounts Committee and the Auditor General as of September 30, 1986". At the end of this is something that calls itself appendix B. Under this it says "April 1, 1986 to September 30, 1986". Then it has a number of leasing transactions, percentage of total, etc., and it then breaks it down between those publicly tendered and the contracts that fell into the other exemption clauses. Under (b), which I take—

**Mr. Veinot:** This is 10% though, Mr. Chairman.

**Mr. Redway:** Well, what I see under 8(b) is 254... the total 515 transactions, and according to the figures I am looking at on this page it says 49.3%.

**Mr. Veinot:** Okay, I am sorry.

**Mr. Redway:** To me that sounds closer to 50% than to the 10%, which is the sole source one in number 8(b) that I think you are talking about. So unless you are looking at a different document than I am, I think I am talking about 50%.

**Mr. Dunphy:** Mr. Chairman, I think the point Mr. Veinot is making is that 49.3% of the transactions fell into the area Mr. Redway is talking about, but that the 49.3% of the transactions only represented 10% of all the rentals—if you see the number over on the right.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** In dollar value.

**Mr. Redway:** This may be, but we are talking about the total number of these leases that were...

**Mr. Perrier:** If I may, Mr. Chairman, these are normally for a very small amount of space and on short notice, for short periods of time—usually they are for less than one year. An actual situation that you would get here, for example, would be itinerate offices for government Fisheries inspectors in small fishing communities and we would require those offices for two or three days. There could be a room in city hall or something. We would go up and down the coast, renting this type of accommodation—it may be even a hotel room. It is only used

[*Traduction*]

n'y aurait pas d'appels d'offres publics? Avez-vous réalisé récemment une étude qui démontre qu'il en coûte réellement plus de recourir à un appel d'offres public pour un bail de 29,500\$ que pour un bail de 30,500\$?

**M. Veinot:** Monsieur le président, j'aimerais faire une mise au point. M. Redway n'interprète pas correctement le rapport.

Le point important n'est pas la question des baux de moins de 30,000\$. C'est-à-dire la section B, l'exclusion B, selon laquelle à moins de 30,000\$... le ministère peut exercer son autorité et ne pas recourir aux appels d'offres pour les baux de moins de 30,000\$. Monsieur le président, les 43 p. 100 portent sur la section C, laquelle permet des exemptions lorsque la nature des travaux est telle qu'il ne serait pas dans l'intérêt public de recourir aux appels d'offres.

**M. Redway:** J'ignore de quoi vous parlez, mais je regarde autre chose qui dit que... J'ai une lettre adressée à M. Dye, en date du 14 novembre 1986, à laquelle est joint un «Rapport intérimaire en réponse aux observations et recommandations du Comité des comptes publics et du vérificateur général formulées le 30 septembre 1986». À la fin se trouve ce que l'on appelle l'annexe B. Dans cette annexe, il y a la mention «1<sup>er</sup> avril 1986 au 30 septembre 1986». On donne ensuite le nombre de transactions ayant donné lieu à un bail, on donne les pourcentages, etc., ainsi que la ventilation des transactions ayant fait l'objet d'appels d'offres publics et de celles qui sont couvertes par les exemptions. Sous b), je lis...

**M. Veinot:** C'est encore 10 p. 100, monsieur le président.

**M. Redway:** Eh bien, ce que je vois sous 8b), c'est 254... pour un total de 515 transactions, et selon les chiffres que je lis actuellement, cela représente un pourcentage de 49,3 p. 100.

**M. Veinot:** D'accord, je suis désolé.

**M. Redway:** Pour moi, c'est plus près de 50 p. 100 que de 10 p. 100, lequel est le pourcentage des transactions conclues avec une source unique, selon le numéro 8b), et auquel vous faites allusion, je crois. À moins que vous n'ayez les yeux sur un document différent de celui que je regarde, je crois que je parle d'environ 50 p. 100.

**M. Dunphy:** Monsieur le président, je crois que M. Veinot veut dire que les 49,3 p. 100 de transactions tombent dans la catégorie dont parle M. Redway, mais que ces 49,3 p. 100 de transactions ne représentent que 10 p. 100 de tous les baux—si vous regardez les chiffres à droite.

**Le président suppléant (M. Roman):** En valeur.

**M. Redway:** Peut-être, mais nous parlons du nombre total de baux qui ont été...

**M. Perrier:** Si je peux me permettre, monsieur le président... Il s'agit habituellement de très petits locaux demandés à bref délai et couvrant de courtes périodes—habituellement moins d'un an. Un cas concret peut-être celui des bureaux itinérants pour les inspecteurs du ministère des Pêches dans les petits villages de pêcheurs, et nous pouvons avoir besoin de ces bureaux pour seulement deux ou trois jours. Ce peut être une salle dans l'hôtel de ville, ou quelque chose du genre. Nous louerions ce genre de local, le long de la côte... ce peut même être une chambre d'hôtel. Ce type de local sert

**[Text]**

for a few days. This would add up very fast, because you would get quite a few of them.

• 1230

You would get CEIC summer student programs. We know this at the last minute—it is for four or five months duration. It is this type of accommodation that adds to the statistics. However, they are very, very small indeed.

The other thing is that in many instances the cost of the rent of these is less than the cost of going to tenders—never mind the time and inconvenience involved. It is a matter of economics, a matter of acting promptly to satisfy the client's needs.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** It is 12.30 p.m. I would like to remind you of that. There is one quick question that I would like to ask as well. Maybe we can terminate that line of questioning.

**Mr. Redway:** I thought we were at the most important part of the day, Mr. Chairman.

In any event, I would like to see a breakdown of the rationale here on all these exemptions, quite frankly, for that six-month period. Why were they exempted from tendering? I would like Treasury Board to tell me how this \$30,000 figure was arrived at in exemption 8(b). What sort of cost-benefit analysis has been done—recently or in the past—to determine why the \$30,000 is a magic number in some way, shape or form?

I would like to know, in the light of what Mr. Perrier says, whether or not we should have some other categories here. Maybe it makes sense to divide these into some sort of short-term and long-term leases. Off the top of my head, it certainly would not make much sense to tender a two-day deal on an office in city hall in the Avalon Peninsula of Newfoundland. But that distorts this sort of statistic as well.

**Mr. Perrier:** It does.

**Mr. Redway:** It gives me a false impression. It gives the public a false impression. Surely Treasury Board should be trying to convey to the public an impression that makes some sense. I would like Treasury Board to go back and think about that. I may be asking the committee to make some recommendations about that, as to why we do not have some... If these exemptions from tendering are supposed to be for good and legitimate reasons, surely they should also convey a message to the public. Not just the under-\$30,000 figure.

If it is a two-day lease, or a week, or whatever it is—there should be some other categories here that we are talking about, or maybe they should be excluded from this altogether. I think we need to take a very close look at these rules and regulations relating to tendering: what is exempt; what is in and what is out. I think Treasury Board should be doing that, along with the people who have to actually comply with these rules and regulations, so that we are not conveying a distorted message

**[Translation]**

uniquement pendant quelques jours. Leur nombre augmente rapidement, car nous utilisons beaucoup de types de locaux.

Il y a également les programmes d'Emploi et Immigration pour les étudiants. Nous sommes avisés à la dernière minute—ces programmes durent seulement quatre ou cinq mois. C'est ce type de local qui contribue aux statistiques. Toutefois, ce sont effectivement de très petits locaux.

Un autre aspect de cette question est que, dans de nombreux cas, le loyer de ces locaux est moins élevé que ce qu'il en coûte pour recourir à un appel d'offres—sans parler du temps économisé et des inconvénients évités. C'est une question d'économies, et c'est afin de répondre rapidement aux besoins des clients.

**Le président suppléant (M. Roman):** Il est midi trente. Je désire vous le signaler. J'aimerais également poser rapidement une question. Peut-être pouvons-nous mettre un terme aux questions sur ce sujet.

**M. Redway:** Je croyais que nous étions au moment crucial de la journée, monsieur le président.

De toute façon, j'aimerais connaître les différents motifs pour toutes ces exemptions, bien sincèrement, pour cette période de six mois. Pourquoi ces baux n'ont-ils pas fait l'objet d'appels d'offres? J'aimerais que le Conseil du Trésor me dise comment on est arrivé à ce chiffre de 30,000\$, pour l'exemption 8b). Quelle sorte d'analyse des coûts/avantages a-t-on fait—récemment ou dans le passé—pour déterminer ce palier de 30,000\$, ce chiffre magique?

Compte tenu de ce que dit M. Perrier, j'aimerais également savoir si nous devrions ou non avoir d'autres catégories ici. Peut-être est-il logique de les séparer en baux à court terme et en baux à long terme. À prime abord, il est certainement illogique de recourir à un appel d'offres en vue de louer pour deux jours un bureau dans un hôtel de ville, dans la péninsule d'Avalon, à Terre-Neuve. Mais ce genre de situation fausse également les statistiques.

**M. Perrier:** En effet, c'est ce qui se produit.

**M. Redway:** Cela me donne une impression faussée. Cela donne au public une impression faussée. Le Conseil du Trésor devrait sûrement tenter de donner au public une impression de logique. J'aimerais que le Conseil du Trésor se penche sur cette question. Je vais peut-être demander au Comité de présenter des recommandations à ce sujet, sur la raison pour laquelle nous n'avons pas... Si ces exemptions reposent sur des motifs valables et légitimes, elles doivent signifier quelque chose pour le public. Et pas seulement le plafond de 30,000\$.

S'il s'agit d'un bail de deux jours, d'une semaine, peu importe la période—il devrait y avoir d'autres catégories, ici, dont nous parlons, ou peut-être devraient-elles également être visées par les exemptions. Je crois que nous devons étudier de très près ces règles et règlements: qu'est-ce qui est exempté? Qu'est-ce qui l'est et qu'est-ce qui ne l'est pas? Je crois que le Conseil du Trésor devrait étudier cette question, avec les gens qui doivent se conformer à ces règles et règlements, de sorte



## [Texte]

to the public. We do not want to leave them with a message that somehow or other the government is jiggling around 80% of their leases—putting them all with some favourite friend. We should make sure that the material that comes out makes sense; that it explains what has happened.

**Mr. Perrier:** I think you will find that—if you go to the other categories, Mr. Chairman—in many instances, the same types of occurrences appear. They could be two-month renewals for a storage area or something of this nature.

**Mr. Redway:** I want to see—

**Mr. Perrier:** This would give you a better flavour—

**Mr. Redway:**—a detailed analysis of all those items.

Thank you Mr. Chairman. You have hurried me along. Well done.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** Thank you, Mr. Redway.

• 1235

There is a concern that I would like cleared away here. In your approved costs—this would be on page 2, table figure 1—you have a \$13.6 billion against total approved cost. Then you go over to your next column, which is your current approved cost of \$14 billion. That is an increase of a \$1 billion. That happens over a period of time. I assume that the \$1 billion is picked up by virtue of estimates being submitted to the House when they are tabled annually, and then that \$1 billion is given to the Treasury Board.

But back on 25 November 1980, an appendix indicated that any overruns or projects of \$500,000 or more would be tabled in the House annually. I am informed by staff that this has not been done. Why not?

**Mr. Capello:** I am afraid I cannot answer that. I am not aware of that situation.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** Could you possibly look into it and report back accordingly?

**Mr. Capello:** Yes, we will.

**Mr. Hovdebo:** I would like the Auditor General to comment a little bit on the columns. I am going to say the feeling I get, because we do not have any more time to express it. I get the feeling, and it may be entirely wrong, that the reason we are doing better in 1985 may be that there is a much greater tendency to overestimate. It looks good when you have gone from 25% over to 12% and then to 19%. But if it is because it is a tendency to overestimate, then we have not gained anything on it. I am wondering if there is any way for the Auditor General to take a look at these columns and better assure us that we are making some gains.

**Mr. Dubois:** In looking at the figures, I would have to agree with Mr. Hovdebo on the question of whether departments are

## [Traduction]

que le public ne reçoive pas de notre part un message faussé. Nous ne voulons pas leur donner l'impression que le gouvernement joue avec 80 p. 100 de leurs baux—en les donnant tous à quelques amis privilégiés. Nous devons nous assurer que les documents soient compréhensibles, qu'ils expliquent ce qui s'est passé.

**M. Perrier:** Je pense que vous trouverez—si vous examinez les autres catégories, monsieur le président—de nombreuses situations similaires. Il peut s'agir d'un renouvellement de bail pour deux mois, pour une aire d'entreposage, ou quelque chose de cette nature.

**M. Redway:** Je veux voir . . .

**M. Perrier:** Cela vous donnerait une meilleure idée . . .

**M. Redway:** . . . une analyse détaillée de toutes ces questions.

Merci, monsieur le président. Vous m'avez pressé du début à la fin. C'est bien.

**Le président suppléant (M. Roman):** Merci, monsieur Redway.

Il y a un point que j'aimerais clarifier. Dans les coûts approuvés—c'est à la page 2, figure 1—on a 13,6 milliards de dollars sous la rubrique «Coûts approuvés pour l'ensemble des projets». Ensuite, à la colonne suivante, les coûts approuvés actuellement se chiffrent à 14 milliards de dollars. Il y a une augmentation de 1 milliard de dollars. Cette augmentation a eu lieu pendant un certain laps de temps. Je présume que le milliard de dollars provient des budgets présentés annuellement à la Chambre, et que ce milliard de dollars est ensuite donné au Conseil du Trésor.

Mais le 25 novembre 1980, une annexe indiquait que tout dépassement ou projet de 500,000\$ ou plus serait présenté à la Chambre annuellement. Le personnel m'informe que ce n'est pas le cas. Pourquoi?

**M. Capello:** Je crains de ne pouvoir répondre à cette question. Je ne suis pas au courant de cette situation.

**Le président suppléant (M. Roman):** Pourriez-vous vous renseigner à ce sujet et me faire part de vos résultats?

**M. Capello:** Oui, je le ferai.

**M. Hovdebo:** J'aimerais que le vérificateur général fasse des observations sur ces colonnes. Je vais donner mon impression, car nous n'avons plus beaucoup de temps. Il me semble—et je peux bien me tromper totalement—que les meilleurs résultats obtenus en 1985 sont peut-être attribuables à une trop grande tendance à surestimer. Cela paraît bien lorsque l'on passe de 25 p. 100 en plus à 12 p. 100, et ensuite à 19 p. 100. Mais si c'est le résultat d'une tendance à surestimer, nous n'avons alors accompli aucun progrès. J'aimerais savoir si le vérificateur général peut étudier ces colonnes et nous assurer que nous réalisons des progrès.

**M. Dubois:** En examinant ces chiffres, je dois convenir avec M. Hovdebo qu'il y a lieu de se demander si les ministères font

[Text]

getting better at overestimating and getting those costs approved.

We have to be slightly worried about the fact that there is a current estimated cost to complete, which will eventually produce an underrun of \$617 million. One can question what happens to the accountability process when departments have that much of a cost underrun in front of them. We may wonder what happens to the management of the product if they have surplus approved funds sitting in their budget.

The only way we could respond to Mr. Hovdebo's question would be for us to do a sample of the projects themselves, analyse why the projects move from the original approval to the current approval, and follow it through right to the end. Then perhaps we could have observations for the committee. But that would be the only way for us to give you an answer.

**Mr. Hovdebo:** I noticed that DPW is one example in this list—25 of their projects are overestimated from \$500,000 to \$100 million. That may be good estimation or good management. Four of them are under, which implies good management. But I am wondering is it good management of the paper process, or is it good management of the projects? Is there anyway we can find that out?

**Mr. Veinot:** Certainly it is good management of the project.

• 1240

**Mr. Hovdebo:** Is there anything the Treasury Board can improve on this kind of a . . . to give us a better indication of how they are doing?

**Mr. Capello:** Back, I believe, in the late 1970s, we used to have a preliminary project approval. As a result of going to the cost control report, we now have the effective project approval, which is a much better-planned document designed to include all of the costs associated with it, and that is in part attributed to the improvement in the reduction in the number of overruns. It is a better planning process, because they are coming later in the process, when they have more definite data, when the criteria have been decided, the requirements have been properly defined, the time frame and the delivery times.

So that has been one of the objectives achieved by going to the effective cost approval, and we have seen that coming through in the projects being approved. They are today much better-planned documents than we saw in the early 1970s. I think that has contributed greatly to the better improvement in managing projects, and the greater emphasis, of course, on major Crowns as well as contracts for projects that are \$500,000 and up.

**Mr. Hovdebo:** I wonder, Mr. Chairman, if maybe we could talk about this as a committee and see where we want to go. I am not sure I want them to go to the extra trouble of doing it, but I think it is something we could talk about as a committee, whether we want to delve into this and get both Treasury Board and the Auditor General to look into the procedures. Can we leave it that way?

[Translation]

des progrès en surestimant et en obtenant l'approbation de ces coûts.

Nous devons nous inquiéter un peu plus du fait que le coût prévu à l'achèvement se traduira par un excédent de 617 millions de dollars. On peut se demander ce qu'il advient du concept de responsabilité lorsque les ministères se retrouvent avec un excédent de cette importance. On peut se demander comment réagit la direction d'un projet si elle se retrouve avec des fonds supplémentaires approuvés dans son budget.

La seule façon dont je peux répondre à la question de M. Hovdebo serait que nous fassions un échantillonnage des projets, que nous étudions les raisons pour lesquelles il y a eu modification de coût, et que nous étudions les dossiers en profondeur. Nous pourrions peut-être alors formuler des observations devant le Comité. Mais ce serait la seule façon de vous donner une réponse.

**M. Hovdebo:** J'ai remarqué que TPC est l'un des ministères énumérés sur cette liste—25 de leurs projets dans la tranche de 500,000 à 100 millions de dollars présentent une surestimation. Il s'agit peut-être de bonnes estimations ou de bonne gestion. Mais je me demande si c'est une bonne gestion de la paperaserie ou une bonne gestion des projets. Y a-t-il moyen d'en savoir plus à ce sujet?

**M. Veinot:** C'est certainement une bonne gestion des projets.

**M. Hovdebo:** Le Conseil du Trésor peut-il faire quelque chose pour améliorer ce type de . . . pour nous donner une meilleure indication de leurs résultats?

**M. Capello:** À la fin des années 70, je crois, nous avions une approbation préliminaire du projet. Depuis l'établissement du rapport sur le contrôle des coûts, nous utilisons l'approbation effective du projet, laquelle est un document beaucoup mieux préparé, conçu de façon à inclure tous les coûts associés au projet, et c'est ce qui explique en partie la réduction du nombre de dépassements. C'est une meilleure méthode de planification, car les requérants viennent nous voir plus tard, lorsqu'ils ont des données plus précises, lorsque les critères sont établis, que les exigences sont définies de façon appropriée, et lorsque le calendrier et les dates de livraison sont fixés.

C'est l'un des objectifs que nous avons atteint en utilisant l'approbation effective des coûts, et nous l'avons constaté lors de l'approbation des projets. Les documents sont beaucoup mieux préparés qu'ils ne l'étaient au début des années 70. Je crois que cela a contribué grandement à une meilleure gestion des projets, l'accent étant mis principalement, bien sûr, sur les grands projets de la Couronne, ainsi que sur les contrats représentant des sommes de 500,000\$ et plus.

**M. Hovdebo:** Je me demande, monsieur le président, si nous pourrions discuter de cette question et établir la direction que nous voulons prendre. Je ne suis pas certain si je veux les voir se donner la peine de faire ces recherches, mais je crois que c'est un sujet qui devrait être discuté par le Comité, à savoir si nous voulons approfondir cette question et demander au

[Texte]

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** Possibly the Auditor General... Are you doing this under the financial board management study? Could this be looked into in that area?

**Mr. Dubois:** We would not go to the extent of looking at specific projects under... you are talking about the financial management control study. No, that is more process oriented than looking into specific major capital projects. However, in our future review of major capital projects, we can certainly add the dimension Mr. Hovdebo has mentioned: are the estimated costs realistic? It is a difficult thing to audit, but we can certainly make an effort to look into that.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** I do not know if that answers your question.

**Mr. Hovdebo:** I think I want to discuss it on a committee basis.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** That is fine. We can do that as well.

**Mr. Hovdebo:** Can we do that some time?

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** Okay.

Thank you very, very much for coming this morning. I do not believe we are going to have you back before Christmas, so, on behalf of all members of the committee, the best of the season.

**Mr. Veinot:** The same to you, Mr. Chairman, members. Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Roman):** This meeting stands adjourned.

[Traduction]

Conseil du Trésor et au vérificateur général d'examiner les procédures. Pouvons-nous laisser cette question en suspens?

**Le président suppléant (M. Roman):** Probablement le vérificateur général... Faites-vous cela dans le cadre de l'étude sur la gestion générale des finances? Cette question pourrait-elle être étudiée dans ce cadre?

**M. Dubois:** Nous n'irions pas jusqu'à étudier les projets particuliers dans le cadre de... vous parlez de l'étude sur le contrôle de la gestion financière. Non, il s'agit d'une étude davantage orientée vers les méthodes que vers les détails des grands projets d'équipement. Toutefois, lors de nos futurs examens des grands projets d'équipement, nous y incorporerons certainement la dimension mentionnée par M. Hovdebo, à savoir: les coûts estimés sont-ils réalistes? C'est une chose difficile à vérifier, mais nous pouvons sûrement faire un effort en ce sens.

**Le président suppléant (M. Roman):** Je ne sais pas si cela répond à votre question.

**M. Hovdebo:** Je crois que je veux en discuter en comité.

**Le président suppléant (M. Roman):** C'est bien. Nous pouvons faire cela également.

**M. Hovdebo:** Pouvons-nous en discuter à un moment donné?

**Le président suppléant (M. Roman):** D'accord.

Merci beaucoup pour votre présence ce matin. Je ne crois pas que vous reviendrez avant Noël. Je vous souhaite donc, au nom de tous les membres du Comité, de joyeuses fêtes.

**M. Veinot:** Je vous souhaite la pareille, monsieur le président, ainsi qu'à tous les membres du Comité. Merci.

**Le président suppléant (M. Roman):** La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, December 11, 1986

*From the Office of the Auditor General:*

R.M. Dubois, Deputy Auditor General.

*From the Department of Public Works:*

B.J. Veinot, Assistant Deputy Minister, Comptroller;  
J.M. Dunphy, Assistant Deputy Minister, Accommodation;  
A.J. Perrier, Assistant Deputy Minister, Realty;  
Jacques Roy, Director General, Real Estate Services.

*From Treasury Board Secretariat:*

G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy  
Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 11 décembre 1986

*Du Bureau du Vérificateur général:*

R.-M. Dubois, sous-vérificateur général.

*Du ministère des Travaux publics:*

B.-J. Veinot, sous-ministre adjoint, Contrôle de gestion;  
J.M. Dunphy, sous-ministre adjoint, Logement;  
A.-J. Perrier, sous-ministre adjoint, Immobilier;  
Jacques Roy, directeur général, Services de l'immobilier.

*Du Cabinet du Conseil du Trésor:*

G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique  
administrative.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, December 16, 1986

Tuesday, January 27, 1987

**Chairman: Aileen Nicholson**

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mardi 16 décembre 1986

Le mardi 27 janvier 1987

**Présidente: Aileen Nicholson**

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

---

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 11—Department of Indian Affairs and Northern Development

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986—Chapitre 11—Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

---

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



---

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## REPORT TO THE HOUSE

Thursday, December 18, 1986

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## SECOND REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons your Committee has considered the Reports of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal years ended March 31, 1984 and March 31, 1986 and, in particular, the comprehensive audit of the Department of Public Works (Follow-up to the Committee's Second Report of the First Session of this Parliament) and audit notes contained in paragraphs 3.21 to 3.41 (1986 Auditor General's Report).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

**Response to Previous Committee Report**

3. In April 1985 your Committee tabled its Second Report on the comprehensive audit of the Department. At that time, your Committee was concerned about the failure of the Treasury Board to enforce its rules and the failure of the Department to obey them. Cases of weak management in the Department's accommodation program, its failure to adequately inform ministers, and delays in the implementation of revenue dependency were also of concern to your Committee.

4. The Department informed your Committee that action has been taken on all but two of the recommendations in the Second Report. Still outstanding are a plan for accommodation of government departments in the National Capital Region and the completion of an effective cost accounting system. Your Committee will monitor the Department's progress in these areas.

5. In its Second Report, your Committee stressed the importance of reliable information for sound decision-making. Your Committee is therefore concerned by the Department's lagging progress in systems development. When information was requested on cost overruns, data for only one region of the country was available. Other information had to be compiled manually. Another example was the Department's inability to ensure that the responsible project managers were getting information when they needed it. In some cases, the Department's ceiling on delegated authority for contract amendments was exceeded and managers did not know about escalating costs in time to seek the required Treasury Board approval.

6. In response to your Committee's concerns, the Department tabled a detailed status report on the development of its financial management system, with target dates extending into 1988. Your Committee expects the Department to keep to this schedule and ensure that systems respond effectively to information needs.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le jeudi 18 décembre 1986

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié les rapports présentés par le Vérificateur général à la Chambre des communes pour les exercices financiers se terminant le 31 mars 1984 et le 31 mars 1986, notamment la vérification intégrée du ministère des Travaux publics (suite au Deuxième rapport du Comité présenté au cours de la première session de la présente législature) ainsi que les notes de vérification figurant aux paragraphes 3.21 à 3.41 (Rapport du Vérificateur général de 1986).

2. Votre Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

**Suite donnée au rapport précédent du Comité**

3. En avril 1985, votre Comité a présenté son Deuxième rapport sur la vérification intégrée du ministère des Travaux publics. Il s'est alors dit inquiet de voir que le Conseil du Trésor n'avait pas réussi à faire respecter ses règles et que le ministère des Travaux publics les avait transgressées. Il a notamment déploré la mauvaise gestion du Programme de logement du Ministère, le fait que ce dernier n'ait pas informé adéquatement les ministres visés, ainsi que le retard mis à appliquer le régime d'autofinancement.

4. Le Ministère a informé votre Comité qu'il ne lui restait à donner suite qu'à deux recommandations du Deuxième rapport, celle qui porte sur l'établissement d'un plan de logement pour les ministères de la région de la Capitale nationale et celle sur l'adoption d'un meilleur système de comptabilisation des coûts. Votre Comité compte analyser les mesures que prendra le Ministère à cet égard.

5. Dans son Deuxième rapport, votre Comité soulignait l'importance de disposer de renseignements fiables pour prendre des décisions judicieuses. Il se soucie donc du temps que le Ministère met à se doter de systèmes informatisés de collecte de données. Ainsi, lorsque le Comité a demandé de plus amples renseignements sur les dépassements de coûts, le Ministère n'a pu lui fournir de données informatisées que sur une seule région du pays. Dans toutes les autres régions, la compilation des données se fait manuellement. Le Ministère n'est pas non plus en mesure de s'assurer que les directeurs de projets disposent de l'information voulue pour fonder leurs décisions. Dans certains cas de modification de contrats où le Ministère a outrepassé ses pouvoirs, les gestionnaires n'avaient même pas été avisés suffisamment à l'avance de l'escalade des coûts pour demander en temps voulu l'approbation du Conseil du Trésor.

6. En réponse aux problèmes soulevés par votre Comité, le Ministère a présenté un rapport détaillé sur la progression de la mise sur pied d'un programme de gestion financière, dans lequel il se fixe des échéances jusqu'en 1988. Votre Comité s'attend à ce que le Ministère le respecte et se dote enfin d'un



7. Your Committee is concerned by the continuing delays in implementing revenue dependency. With respect to architectural, engineering and real estate services, the Department has set a target date of April 1988. In view of Treasury Board's 1985 direction to the Department to initiate market rates for these services "as soon as possible," your Committee considers the Department's progress unacceptably slow. Your Committee is also concerned by the fact that an initial presentation to Treasury Board on revenue dependency in the accommodation program has yet to be made.

8. Your Committee noted that 4,500 professional and support staff provided architectural and engineering services across the public service, with approximately 1,400 of these located in the Department. In its Second Report, your Committee asked the Department to demonstrate the continuing need for these significant resources. In view of the current program to rationalize such services and consolidate them in the Department, your Committee wishes to re-emphasize its earlier concern and stress the Department's responsibility to avoid duplication in the provision of costly professional services.

9. The Department informed your Committee of measures to improve cost-consciousness in its own ranks and in client departments, in conjunction with the adoption of the new regime for real property management. Your Committee encourages the Department to pursue such activities, notably the issue of instructions to staff on compliance with Treasury Board rules and improvements in staff training.

#### Recommendations

10. Your Committee recommends that the Department submit a written progress report by March 31, 1987 and again by September 30, 1987 with respect to the following:

- (a) accommodation planning in the National Capital Region;
- (b) cost accounting systems and the financial management system;
- (c) rationalization of architectural and engineering services; and
- (d) improvements in cost-consciousness.

11. Your Committee recommends that the Department simultaneously provide the progress report mentioned in recommendation 10 above to the Auditor General and that the Auditor General assess and provide his comments on these reports to your Committee within a reasonable period.

#### Competitive Tendering

12. In view of the fairness and economy of the competitive process, your Committee is not satisfied with the Department's extensive use of exemptions to the Treasury Board regulations on mandatory tendering of contracts. Over 80 per cent of leasing transactions were not publicly tendered in fiscal year 1985-86.

système lui permettant de répondre à ses besoins en matière d'information.

7. Votre Comité s'inquiète des retards persistants dans la mise en oeuvre d'un régime d'autofinancement. Le Ministère s'est fixé comme objectif d'appliquer ce régime aux services immobiliers et aux services d'architecture et de génie en avril 1988. Compte tenu du fait que le Conseil du Trésor a demandé en 1985 au Ministère de réclamer le tarif courant pour ces services, et ce, dans les meilleurs délais, votre Comité considère que le Ministère tarde trop. Il déplore aussi le fait qu'il n'a pas encore proposé au Conseil du Trésor un régime d'autofinancement du programme de logement.

8. Votre Comité a souligné que 4,500 fonctionnaires, spécialistes et employés de soutien, dont 1,400 du Ministère, dispensent des services d'architecture et de génie. Dans son Deuxième rapport, le Comité a demandé au Ministère de justifier le nombre imposant de ses employés qui sont affectés à ces tâches. Compte tenu des efforts déployés actuellement pour rationaliser ces services et les consolider au sein du Ministère, votre Comité insiste de nouveau sur la nécessité d'éviter tout double emploi coûteux dans ces domaines.

9. Le Ministère a informé votre Comité qu'il avait non seulement adopté un nouveau régime de gestion des biens immobiliers, mais qu'il avait aussi pris des mesures pour sensibiliser ses propres fonctionnaires et les ministères clients au coût de ces services. Votre Comité incite le Ministère à poursuivre ses efforts en ce sens, notamment en continuant de demander à son personnel de respecter les règles du Conseil du Trésor et en améliorant sa formation.

#### Recommendations

10. Votre Comité recommande que le Ministère lui fasse rapport par écrit, une première fois le 31 mars 1987 au plus tard et de nouveau le 30 septembre 1987 au plus tard, sur l'évolution des questions suivantes:

- a) l'élaboration d'un plan de logement pour la région de la Capitale nationale;
- b) l'adoption de systèmes de comptabilisation des coûts et de systèmes de gestion financière;
- c) la rationalisation des services d'architecture et de génie; et
- d) la sensibilisation des usagers au coût des services.

11. Votre Comité recommande également que le Ministère soumette aux mêmes dates au Vérificateur général les rapports d'étape susmentionnés, pour qu'il les évalue. Votre Comité demande au Vérificateur de lui soumettre ses observations à leur sujet dans un délai raisonnable.

#### Adjudication des contrats

12. Étant qu'en lançant des appels d'offres le gouvernement cherche, d'une part, à favoriser l'équité et, d'autre part, à acquérir des biens au meilleur prix possible, votre Comité déplore que le Ministère se soit soustrait si souvent à l'application du règlement du Conseil du Trésor sur les appels d'offres obligatoires. Ainsi, plus de 80% des transactions de location n'ont pas fait l'objet d'appels d'offres au cours de l'exercice financier 1985-1986.

13. Treasury Board officials stated that they had delegated the enforcement of their contracting regulations, including the exemptions to competitive tendering, to the internal audit function in departments.

14. Your Committee considers that Treasury Board should take a more active role in the approval of exemptions to its contracting regulations. The improvement in the Department's use of the competitive process since the Committee's last report has not been satisfactory. Your Committee sees a role for the central agency to control and limit non-competitive tendering of contracts.

#### Recommendations

15. Your Committee recommends that the Department:

- (a) ensure the maximum use of competitive tendering for contracts; and
- (b) advise your Committee in writing by September 30 of each year of the extent of competitive tendering of contracts for the fiscal year ended March 31.

16. Your Committee recommends that the Treasury Board Secretariat review exemptions to mandatory tendering of contracts (Section 8 of the Government Contracts Regulations) and report to your Committee by March 31, 1987.

#### Relationship with Client Departments

17. Your Committee considered several cases of cost overruns and contract-splitting involving the Department and various client departments. An important common theme of these cases was the need to improve communications and assign responsibilities to staff in the Department and in client departments in order to ensure that requirements were clearly defined before contract or project approval.

18. In one case of cost overrun and retroactive approval in a construction contract, the Department noted that, because of a tight schedule, the client department requested changes both in the requirements for the structure as well as the completion date. The Department stated that: "it did not really question (the client's) reasons." Your Committee finds the Department's attitude completely unacceptable.

19. Another case involved the splitting of a contract into several parts to bypass the Department's ceiling on delegated authority. One of the reasons for the failure to establish the total value of the contract at the time of the initial approval was the inability of the client department to decide, over a one-year period, that it needed closed rather than open office space.

20. With respect to the delay in occupancy of the Louis St. Laurent building in Hull, Québec, which cost the Crown in excess of \$7 million, the Department accepted responsibility for the problems which arose in determining client requirements. Although the need for space was defined as early as September 1983, the specifications for its use were not settled until after rental payments had started in September 1985. With fit-ups incomplete, the client could not occupy the building and public money was wasted on non-productive rents.

13. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont affirmé qu'ils avaient confié aux services de vérification interne des ministères le soin d'appliquer le règlement du Conseil du Trésor en matière d'adjudication des contrats, et notamment d'autoriser les exemptions s'y rapportant.

14. Votre Comité estime des exemptions au règlement touchant l'adjudication des contrats ne devraient pas pouvoir être approuvées sans l'intervention du Conseil du Trésor. De l'avis du Comité, le Ministère n'a pas eu suffisamment recours aux appels d'offres depuis qu'il le lui a recommandé dans son dernier rapport. Votre Comité croit qu'il incombe cependant au Conseil du Trésor de contrôler et de limiter les cas d'adjudication de contrats sans appel d'offres.

#### Recommandations

15. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) procède le plus souvent possible par appels d'offres pour l'adjudication des contrats; et
- b) informe par écrit votre Comité au plus tard le 30 septembre de chaque année des contrats ayant fait l'objet d'appel d'offres au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars.

16. Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les exemptions prévues au règlement sur les appels d'offres obligatoires (Partie 8 du Règlement sur les marchés d'État) et lui fasse rapport à cet égard d'ici le 31 mars 1987.

#### Relation avec les ministères clients

17. Votre Comité a examiné plusieurs cas de dépassement des coûts et de fractionnement des contrats mettant en cause le Ministère et divers ministères clients. Chacun d'eux faisait ressortir la nécessité d'améliorer la communication et de charger certains fonctionnaires du ministère des Travaux publics et des ministères clients d'établir clairement les besoins avant l'approbation des projets et la passation des contrats.

18. Pour prendre l'exemple d'un contrat de construction, le ministère client aurait prétexté le manque de temps pour demander au ministère des Travaux publics d'approuver rétroactivement la modification des plans d'aménagement ainsi que le report de la date d'achèvement des travaux. Le Ministère n'a pas vraiment demandé de comptes à son client. Votre Comité trouve cette attitude tout à fait inacceptable.

19. Dans un autre cas, le Ministère a fractionné un contrat de façon que chaque traction ne dépasse pas ce qu'il pouvait lui-même approuver. Le Ministère a justifié en partie son incapacité à prévoir la valeur totale du contrat au moment de la passation par le fait que le ministère client avait mis une année à décider qu'il lui fallait des bureaux fermés au lieu de bureaux à aires ouvertes.

20. Quant au retard mis à occuper l'immeuble Louis Saint-Laurent à Hull (Québec), lequel a entraîné des dépenses de 7 millions de dollars, le Ministère s'est reconnu responsable des problèmes qui ont découlé de l'établissement des besoins du client. Bien que ce dernier lui ait fait part de ses besoins en locaux dès 1983, il ne lui a précisé l'usage qu'il comptait en faire qu'après septembre 1985, c'est-à-dire après le début du versement des loyers. Le fait que le client n'ait pu occuper l'immeuble parce que son aménagement n'était pas terminé a entraîné des paiements de loyers non productifs.



21. Your Committee cannot accept the existing loose relationship between the Department and client departments. Client needs must be firmly established before expenditures are incurred. In addition, more attention must be given to co-ordinating all phases of construction to avoid unnecessary costly delays. In the opinion of your Committee, there is a role for Treasury Board, as an independent authority, to ensure that requirements are finalized in advance of contract or project approval.

#### Recommendations

**22. Your Committee recommends that Treasury Board Secretariat:**

- (a) develop and co-ordinate guidelines and procedures for use by the Department of Public Works and its client departments to ensure definition of requirements prior to contract or project approval; and
- (b) report its progress in so doing in writing by March 31, 1987.

#### Relationship with Treasury Board

23. Your Committee wishes to express its disapproval, in the strongest possible terms, of situations such as the cases of contract-splitting where the Department knew in advance that Treasury Board approval would be required, but did not seek it.

24. Your Committee considers that reasonable Treasury Board rules should be followed. Where directives or guidelines are too rigid or out-of-date, that problem should be addressed.

25. Treasury Board officials stated that agreement had been reached on upward revisions in authorities delegated to the Department. In addition, as part of Increased Ministerial Authority and Accountability, Treasury Board will be negotiating a memorandum of understanding with the Department which may include further authority revisions and greater flexibility in the administration of regulations. Your Committee will monitor the outcome of these negotiations.

26. Your Committee noted that the last revision of delegated authority occurred in 1983. In view of rapid escalation since then in construction costs, your Committee is concerned that such changes be responsive to industry conditions.

27. With reference to the conditions set by Treasury Board for the lease of the Louis St. Laurent building, the Auditor General found that the directions given to the Department, although specific, were not followed. Treasury Board officials said that the directions were "not that specific." The concern of your Committee is that instructions intended to ensure economical use of public funds be followed. To be followed they must be clear. Both Treasury Board and the Department should ensure that future directions are clearly understood and acted upon.

28. With respect to cost overruns, a Treasury Board official noted that departments which have project overruns are required to absorb the overrun out of that year's capital project budget. In many projects, an overrun may occur in one or

21. Votre Comité trouve inacceptable que le Ministère fasse preuve d'un tel laisser-aller dans ses rapports avec ses clients, dont il doit établir clairement les besoins avant l'engagement de toutes dépenses. Par ailleurs, il faudrait mieux planifier toutes les étapes de la construction d'un immeuble de manière à éviter des retards coûteux. Votre Comité estime que le Conseil du Trésor, à titre de tierce partie, doit s'assurer que les besoins du client sont établis avant l'approbation du projet et la passation du contrat.

#### Recommandations

**22. Votre Comité recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor:**

- a) élabore des règles auxquelles le ministère des Travaux publics et ses ministères clients devront se conformer pour établir leurs besoins avant l'approbation de projets ou la passation de contrats et en surveille l'application; et
- b) fasse rapport au Comité à ce sujet d'ici le 31 mars 1987.

#### Relations avec le Conseil du Trésor

23. Votre Comité tient à manifester sa plus vive désapprobation à l'égard du Ministère qui, dans certains cas, a fractionné des contrats sachant très bien qu'il aurait dû obtenir l'approbation du Conseil du Trésor.

24. Votre Comité estime que les règles raisonnables du Conseil du Trésor existent pour qu'on s'y conforme, ce qui ne signifie nullement qu'on ne peut les modifier quand elles sont trop rigides ou désuètes.

25. Les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont informé votre Comité que les limites du pouvoir de dépenser du Ministère ont été relevées. En outre, dans le cadre de la politique d'accroissement des pouvoirs et responsabilités ministériels, le Conseil du Trésor négociera une entente avec le ministère des Travaux publics, laquelle pourrait éventuellement élargir davantage ses pouvoirs de dépenser et lui accorder plus de souplesse dans l'application des règlements. Votre Comité suivra de près ces négociations.

26. Votre Comité note que la dernière révision de la délégation des pouvoirs de dépenser remonte à 1983. Compte tenu du fait que les coûts de construction ont grandement augmenté depuis lors, votre Comité croit que, dans ce domaine, les changements éventuels doivent refléter la situation actuelle.

27. Dans le cas de l'immeuble Louis Saint-Laurent, le Vérificateur général a relevé que le Ministère n'avait pas suivi les conditions bien précises que le Conseil du Trésor avait fixées pour la location de l'immeuble. Interrogés à ce sujet, les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont affirmé que, tout compte fait, ces conditions n'étaient pas tellement précises. Votre Comité souhaite que les directives visant à assurer une utilisation rationnelle des fonds publics soient suivies. Ceci dit, il faut que celles-ci soient claires. Tant le Conseil du Trésor que le Ministère doivent s'assurer que leurs clients comprennent bien les directives qui leur sont données et s'y conforment.

28. Au sujet des dépassements de coûts, un fonctionnaire du Conseil du Trésor a fait remarquer qu'ils étaient imputés au budget d'immobilisation courant des ministères visés. Dans plusieurs cas, il est possible qu'un dépassement de coûts



more of the contracts that form part of the project. The Department referred to a penalty of a loss of twice the amount of the overrun in the next year's capital budget. However, these penalties do not apply to an overrun resulting from a change in requirements or specifications. In view of the fact that the taxpayers' money is at risk, your Committee favours penalties for all types of overruns.

#### Recommendations

##### 29. Your Committee recommends that Treasury Board:

- (a) report in writing on the outcome of the Increased Ministerial Authority and Accountability negotiations with the Department of Public Works when these negotiations are completed or, in any event, by September 30, 1987;
- (b) impose a penalty of twice the amount of a cost overrun, including contract overruns and overruns resulting from avoidable changes in requirements, on the subsequent year's budget of the department concerned; and
- (c) respond in writing to recommendation 24(b) above by March 31, 1987.

30. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 3, 4, 7 and 8 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,

*Chairman.*

surviene dans l'un des contrats conclus ou dans plusieurs de ceux-ci. Il serait alors défalqué du budget en immobilisations de l'année suivante un montant égal au double du dépassement de coûts. Cette sanction ne s'applique toutefois pas aux dépassements de coûts qui découlent de modifications dans les besoins ou dans les stipulations du contrat. Vu qu'il s'agit de protéger l'argent des contribuables, votre Comité préconise d'imposer des sanctions dans tous les cas de dépassements de coûts.

#### Recommandations

##### 29. Votre Comité recommande que le Conseil du Trésor:

- a) lui fasse rapport par écrit de ses négociations avec le ministère des Travaux publics sur l'accroissement des pouvoirs et responsabilités de ce dernier, soit à l'issue de celles-ci, soit au 30 septembre 1987 au plus tard;
- b) défalque du budget suivant du ministère visé à titre de sanction, un montant égal au double du dépassement de coûts, qu'il s'agisse d'un dépassement de coûts découlant du contrat ou d'un dépassement découlant de modifications qui auraient pu être évitées; et
- c) réponde par écrit à la recommandation 24b) d'ici le 31 mars 1987.

30. Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*Fascicules nos 3, 4, 7 et 8, qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 16, 1986  
(12)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 9:36 o'clock a.m. this day, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Marcel R. Tremblay.

*Other Member present:* Don Boudria.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 3, paragraphs 3:21 to 3:41, Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986 and Chapter 13, Department of Public Works of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1984.

The Committee considered a draft report.

On motion of Stan Hovdebo, *it was agreed*,—That the report on Chapter 3, paragraphs 3.21 to 3.41, Department of Public Works of the 1986 Auditor General's Report and Chapter 13—Department of Public Works of the 1984 Auditor General's Report as considered and amended be adopted and presented to the House by the Chairman as the Second Report of the Committee.

At 10:49 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JANUARY 27, 1987  
(13)

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:02 o'clock a.m. this day in Room 209, West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Marcel R. Tremblay.

*Other Member present:* Girve Fretz.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* T.A. Wileman and K.E. Dunkley.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada; Larry S. Ting, Principal, Audit Operations. *From the Department of Indian Affairs and Northern Development:* Bruce Rawson, Deputy Minister; A. Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services; D. Goodwin, Assistant Deputy Minister, Lands, Revenues and Trusts.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provi-

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 16 DÉCEMBRE 1986  
(12)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 9 h 36, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Marcel-R. Tremblay.

*Autre député présent:* Don Boudria.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend de nouveau l'étude du rapport du Vérificateur général, au chapitre 3, alinéas 3.21 à 3.41, à la rubrique intitulée ministère des Travaux publics, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986, et l'étude du rapport du Vérificateur général, au chapitre 13, à la rubrique intitulée ministère des Travaux publics, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1984.

Le Comité examine un projet de rapport.

Sur motion de Stan Hovdebo, *il est convenu*,—Que le rapport portant sur le chapitre 3, alinéas 3.21 à 3.41, du rapport du Vérificateur général, à la rubrique intitulée ministère des Travaux publics, sous sa forme modifiée après étude, soit adopté et présenté à la Chambre des communes, par la présidente, à titre de Deuxième rapport du Comité.

A 10 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 27 JANVIER 1987  
(13)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 02 dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Marcel-R. Tremblay.

*Autre député présent:* Girve Fretz.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* T.A. Wileman et K.E. Dunkley.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada; Larry S. Ting, directeur principal, Opérations de vérification. *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:* Bruce Rawson, sous-ministre; A. Silverman, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels; D. Goodwin, sous-ministre adjoint, Terres, revenus et fidéicommis.

Conformément à son mandat permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Cham-

sional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 11—Department of Indian Affairs and Northern Development of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statements of Kenneth M. Dye and Bruce Rawson were deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

Alan Redway moved,—That the Standing Committee on Public Accounts hereby requests the Auditor General to undertake a review of the repair and maintenance of official residences, including Rideau Hall, La Citadelle (Québec), 24 Sussex Drive, Harrington Lake, Kingsmere (The Farm), Stornoway, 7 Rideau Gate plus the three rail cars, in terms of this Committee's concerns for value for money and to report his findings to the Committee on or before October 30, 1987.

After debate, the question was put on the motion.

And the result of the vote by show of hands having been announced: Yeas: 2; Nays: 2.

The Chairman voted in the negative in order to maintain the question before the Committee.

Accordingly, the motion was negatived.

Questioning of the witnesses resumed.

At 12:23 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

bre des communes, le Comité entreprend l'étude du chapitre 11 du rapport du Vérificateur général, à la rubrique intitulée ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye et de Bruce Rawson sont tenues pour lues.

Les témoins répondent aux questions.

Alan Redway propose,—Que le Comité permanent des comptes publics demande, par les présentes, au Vérificateur général d'entreprendre une étude des rénovations et de l'entretien que nécessitent les résidences officielles, y compris Rideau Hall, La Citadelle de Québec, le 24, rue Sussex, Harrington Lake, Kingsmere (La ferme), Stornoway, le 7, Rideau Gate, ainsi que les trois wagons sur rail, à la lumière du souci qu'a le présent Comité d'en avoir pour son argent, et de faire rapport à ce dernier de ses constatations d'ici le 30 octobre 1987.

Après débat, la motion est mise aux voix.

Le résultat du vote à main levée est annoncé: Pour: 2; Contre: 2.

La présidente vote par la négative pour que le Comité continue à débattre la question.

La motion est donc rejetée.

Le Comité entreprend de nouveau d'interroger les témoins.

A 12 h 23, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, January 27, 1987

• 1002

**The Chairman:** I call the meeting to order.

On behalf of the committee, I welcome Mr. Rawson, Deputy Minister of Indian Affairs and Northern Development; Mr. Drummie, Associate Deputy Minister; Mr. Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services; and Mr. Gérin, Associate Deputy Minister (North); and from the Office of the Auditor General of Canada, Mr. Dye, Auditor General, and Mr. Ting and Mr. Barry.

The committee is commencing consideration of chapter 11, Department of Indian Affairs and Northern Development, of the 1986 Auditor General's report. The opening statements have been distributed and will be printed in the record, but not read this morning.

**Statement by Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** The Public Accounts Committee, in its Sixth Report to the House of Commons dated June 23, 1981, recommended that the Department of Indian Affairs and Northern Development take the necessary steps to clarify its mandate, especially in light of the absence of specific objectives, plans or goals against which its achievements could be measured.

The Main Estimates of the Department reveal the extent of public funds involved. For 1986-87, the department plans to spend one and a half billion taxpayer dollars to provide services to approximately 350,000 status Indians and 25,400 Inuit. On behalf of Indians, the department also manages a total area of 2.6 million hectares (6.5 million acres) and administers almost a billion dollars of Indian moneys. However, as first noted in our 1980 comprehensive audit, the department is not sure whether it is accountable for producing social and economic gains for native people or is responsible simply for ensuring an equitable distribution of financial support while native groups pursue their own objectives.

In May 1985, the department informed your committee that the Minister was "in the process of a fundamental review of the mandate of the department, the processes by which the mandate is carried out, and the relationship of the department with Indian people". The department may be able to inform the committee of the status and preliminary results of that review.

The Government of Canada has specific obligations to ensure that those segments of the population that are, by statute, to be served by the government are properly and correctly served. In this case, the Department of Indian Affairs and Northern Development has certain responsibilities and duties in respect of Indian people that are analogous to those of a trustee.

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 27 janvier 1987

**La présidente:** Je déclare cette séance ouverte.

Au nom du Comité, je voudrais souhaiter la bienvenue à M. Rawson, sous-ministre du ministère des Affaires indiennes et du Nord, à M. Drummie, sous-ministre associé, à M. Silverman, sous-ministre adjoint chargé des finances et des services professionnels et à M. Gérin, sous-ministre associé chargé des affaires du Nord. Du Bureau du vérificateur général, nous accueillons ce matin M. Dye, vérificateur général du Canada, ainsi que M. Ting et M. Barry.

Le Comité entame l'examen du chapitre 11, ministère des Affaires indiennes et du Nord, du Rapport de 1986 du vérificateur général. Les déclarations liminaires ont été distribuées et seront annexées aux procès-verbaux de ce jour, mais ne seront pas lues.

**Déclaration de M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Le Comité des comptes publics, dans son sixième rapport (23 juin 1981) à la Chambre des communes, a recommandé que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien prenne les mesures nécessaires pour préciser son mandat, compte tenu notamment de l'absence d'objectifs, de plans ou de buts précis en regard desquels pourraient être évalués ses réalisations.

Le Budget des dépenses principal du ministère donne indication de l'ampleur des deniers publics mis en cause. Le ministère prévoit dépenser, en 1986-1987, un milliard et demi de dollars pour fournir des services à quelque 350,000 Indiens inscrits et à quelque 25,400 Inuit. Il gère également, au nom des Indiens, une superficie totale de 2,6 millions d'hectares de terres (6,5 millions d'acres) et administre pour eux des fonds de près d'un milliard de dollars. Toutefois, comme nous l'avions noté pour la première fois lors de notre vérification intégrée de 1980, le ministère ne sait pas s'il lui incombe d'améliorer la situation sociale et économique des autochtones ou s'il a simplement pour rôle d'assurer une juste répartition de l'aide financière entre divers groupes d'autochtones qui poursuivent des objectifs qui leur sont propres.

Le ministère, en mai 1985, a avisé votre comité que le ministre avait ordonné une révision en profondeur du mandat de son ministère, des moyens qui servent à sa mise en oeuvre, ainsi que des rapports du ministère avec les Indiens. Le ministère sera peut-être en mesure de vous indiquer où en est cette révision et de vous fournir quelques résultats préliminaires.

Le gouvernement du Canada a des obligations précises de s'assurer qu'il sert correctement et efficacement les segments de la population que la loi lui confie. Dans le présent cas, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien exerce à l'égard des Indiens des responsabilités et des devoirs analogues à ceux d'un fiduciaire.

*[Texte]*

The section of our report chapter headed, "Reserves and Trusts" (paragraphs 11.10-11.66), discusses important questions concerning how well the department has fulfilled its fiduciary responsibilities in administering reserve lands, band funds and the estates of certain individual Indians. We have made several recommendations that address what we believe is an urgent need for administrative reform in these areas. This would include reviewing certain legislative requirements, improving operating procedures, having good access to legal advisers, land surveyors and appraisers, and upgrading employee skills.

Where the department manages Indian lands, Indian estates and Indian moneys, its mandate and responsibility are derived from the Indian Act and other statutes. In 1984, a decision of the Supreme Court confirmed that the department has a fiduciary duty to the Indian people with respect to surrenders of reserve land. Until that decision, the department had viewed the obligation as something of a "political" trust, not enforceable in a court of law. The department needs to clarify its obligations in the administration of Indian reserve lands and "trust moneys".

The department may wish to outline for the committee its action plans and key target dates for improving the quality of services provided to Indian people in the administration of reserve lands, band funds and individual estates.

The department provides elementary and secondary education to 80,000 Indian children at a cost of over \$400 million per annum. Our audit revealed that the department did not have a system in place to measure its own performance and to assure itself that these children are receiving an education that is relevant to their lives and future.

Paragraphs 11.82-11.84 discuss the need for clear operational standards, guidelines and procedures for educational services. Of special importance is the need to introduce a monitoring system to evaluate the quality and level of educational services actually delivered by the federal and band-operated schools. The department may wish to outline to your committee its proposed course of action.

Comprehensive land claims negotiations have a significant financial impact. Potential costs over future years could be very large. Paragraphs 11.105-11.108 express concern that, for the James Bay and Northern Quebec Agreement, the timing, costs and responsibility for implementing the federal government's obligations were not adequately specified. The department may wish to inform your committee of the procedures it has established to ensure that Cabinet is aware of the total

*[Traduction]*

Dans notre rapport, la section du chapitre intitulé « les réserves et les fidéicommiss » (paragraphes 11.10 à 11.66) aborde des questions importantes relativement au succès avec lequel le ministère s'acquitte de ses responsabilités de fiduciaire en ce qui a trait à l'administration des terres, des fonds des bandes et des successions de certains Indiens. Nous avons formulé plusieurs recommandations sur la manière de répondre au besoin que nous estimons urgent d'effectuer des réformes administratives dans ces secteurs. Il faudrait revoir certaines exigences législatives, améliorer les procédés d'intervention, améliorer l'accessibilité aux services des avocats, des arpenteurs et des évaluateurs et accroître la compétence des employés.

Le mandat et la responsabilité du ministère, en ce qui a trait à la gestion des terres, des successions et des fonds des Indiens, sont précisés dans la Loi sur les Indiens et dans d'autres lois. En 1984, un jugement de la Cour suprême a confirmé le fait que le ministère avait bel et bien à exercer des responsabilités fiduciaires à l'égard des Indiens au chapitre des cessions de terres des réserves. Le ministère, jusqu'à ce que soit rendue cette décision, jugeait qu'il lui fallait assumer une obligation de fiducie « politique » que les tribunaux ne pouvaient lui imposer d'exercer. Le ministère se doit de préciser ses obligations au chapitre de l'administration des terres des réserves et des fonds en fiducie.

Le ministère tiendra peut-être à préciser pour le comité ses plans d'intervention et son calendrier de travail en ce qui a trait à l'amélioration de la qualité des services fournis aux Indiens au chapitre de l'administration des terres des réserves, des fonds des bandes et des successions de certaines de ces personnes.

Le ministère fournit l'enseignement primaire et secondaire à 80,000 enfants indiens, ce qui lui coûte plus de 400 millions de dollars chaque année. Notre vérification nous a permis de constater que le ministère ne possédait pas de système qui lui permettrait d'évaluer son propre rendement et de lui donner l'assurance que ces enfants reçoivent un enseignement qui soit adapté à leur façon de vivre et qui les prépare au monde de demain.

Les paragraphes 11.82 à 11.84 soulignent la nécessité d'utiliser des normes, des directives et des méthodes opérationnelles précises pour assurer la prestation des services pédagogiques. Il est entre autres particulièrement important que le ministère se dote d'un système de contrôle qui lui permettra d'évaluer la qualité et le volume des services pédagogiques que fournissent présentement les écoles administrées par le gouvernement fédéral et par les bandes indiennes. Le ministère voudra peut-être préciser, à l'intention du comité, les mesures qu'il entend prendre.

Les négociations relatives aux revendications territoriales globales ont une incidence financière importante. Les coûts à assumer dans les années à venir pourraient être très élevés. Aux paragraphes 11.105 à 11.108, nous disons notre inquiétude de voir que la Convention de la Baie James et du Nord québécois ne précise pas suffisamment, en ce qui a trait à l'application des obligations du gouvernement fédéral, le moment où celui-ci devra les appliquer, l'attribution des



*[Text]*

financial commitment and the proposed timetable for implementing settlement agreements for comprehensive claims.

**Statement by Mr. Bruce Rawson (Deputy Minister, Department of Indian Affairs and Northern Development):** My Minister, the Hon. Bill McKnight, has indicated in a number of forums, the most recent being the Standing Committee on Aboriginal Affairs and Northern Development, that he will continue to build upon those cornerstones of the government's aboriginal policies which were set by his predecessor over the past two years. These are: Indian self-government, economic development for Indian and Inuit people, a better quality of life in Indian and Inuit communities across Canada, and better management of Indian land and money.

As stated by the Minister, these priorities have necessitated a major realignment of responsibilities and focusing of efforts within the Department of Indian Affairs and Northern Development. In particular, since his appointment to this portfolio, Mr. McKnight has made it clear that he expects significant improvement in the overall management and financial administration of Indian Affairs and Northern Development.

Mr. McKnight's direction has given added impetus to the reorganization of the department, a move which began in the fall of 1985 and has now been largely completed. This drive for change in support of what are now clearly defined priorities is intended to further the government's new relationship with aboriginal people.

The principal element of this restructuring was the reorganization of the Indian and Inuit Affairs Program into four main sectors. Each sector is led by an assistant deputy minister whose job is to drive accomplishment on one of the four priority areas which I have referred to above. In this restructuring, a major emphasis was placed on improved management and control in all sectors.

Coupled with this has been the systematic rebuilding of the department's management team, starting at the top. The best qualified people have been recruited from other government departments, universities, and the private sector, and a conscious effort has been made to seek out and to recognize high achievers in the department and to substantially increase their responsibilities.

Since my appointment in January 1985, we have named a new Associate Deputy Minister (North), August 1985; the former Assistant Deputy Minister of Indian Affairs has moved into the job of Assistant Deputy Minister, Lands, Revenues and Trusts, November 1985; a new Assistant Deputy Minister of Human Resources was announced in March 1986; the former Executive Director of Indian Affairs was appointed Assistant Deputy Minister, Indian Services, in November 1985; and, new ADMs of Economic Development and of Self-

*[Translation]*

responsabilités ainsi que les coûts liés à ces obligations. Le ministère voudra peut-être renseigner votre comité sur les procédés qu'il entend utiliser pour avoir l'assurance que le Cabinet connaît toutes les répercussions financières des règlements relatifs aux revendications globales ainsi que les calendriers établis pour leur mise en application.

**Déclaration de M. Bruce Rawson (sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien):** L'honorable Bill McKnight, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, a déclaré à plusieurs reprises, et dernièrement devant le Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien, qu'il va continuer à oeuvrer selon les grands axes de la politique autochtone tracée par son prédécesseur au cours des deux dernières années, en l'occurrence: l'autonomie gouvernementale des Indiens, l'amélioration de la qualité de vie des collectivités indiennes et inuit du Canada, et l'amélioration de la gestion des terres et les deniers des Indiens.

Comme l'a déclaré le ministre, ces priorités ont nécessité un important redéploiement des responsabilités et la réorientation des efforts au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En particulier, M. McKnight a fait savoir clairement, depuis qu'il est entré en fonctions, qu'il s'attend à une amélioration sensible de la gestion générale et de l'administration financière des Affaires indiennes et du Nord canadien.

M. McKnight a donné un nouvel élan au processus de restructuration de cet organisme entrepris depuis l'automne de 1985, et qui est aujourd'hui terminé pour une bonne part. Ces changements, inhérents aux nouvelles priorités maintenant définies, visent à appuyer le nouveau type de relation qui lie le gouvernement fédéral aux autochtones.

Cette restructuration a consisté pour l'essentiel en la réorganisation du Programme des affaires indiennes et inuit en quatre grands secteurs. Chacun de ces secteurs est dirigé par un sous-ministre qui a pour tâche de veiller à la réalisation, dans son domaine, de chacun des quatre objectifs prioritaires énoncés ci-dessus. Au cours de cette restructuration, l'accent a été mis sur l'amélioration de la gestion et du contrôle dans tous les secteurs.

De pair avec cette réorganisation, on a procédé à la reconstruction systématique de l'équipe de gestion du ministère, en commençant par le sommet. Des personnes des plus qualifiées ont été recrutées dans les autres ministères gouvernementaux et dans le secteur privé, quoique l'on ait déployé les efforts nécessaires pour découvrir les éléments les plus productifs du ministère, reconnaître leur mérite et accroître sensiblement leurs responsabilités.

Depuis mon entrée en fonction en janvier 1985, nous avons nommé un nouveau sous-ministre adjoint (pour le Nord) en août 1985; l'ancien sous-ministre adjoint des Affaires indiennes est passé au poste de sous-ministre adjoint aux Terres, recettes et fidéicommis en novembre 1985; un nouveau sous-ministre adjoint des Finances et des services professionnels s'est joint à l'équipe en janvier 1986; un nouveau sous-ministre adjoint des Ressources humaines sera nommé en mars 1986; l'ancien directeur délégué des Affaires indiennes fut nommé



*[Texte]*

government were added in November 1985 and September 1986 respectively. Over half of the headquarters' directors general are new or have been reassigned since 1985.

In the regions, seven of the nine regional directors general and almost half of the regional directors of operations are new appointments since 1985. In addition, two directors general (Ontario and Manitoba) have been assigned regional responsibility for self-government matters. Other key personnel changes at the director and senior officer level have also been made.

Overall this drive for change has resulted in a clearer sense of corporate responsibility. This, in turn, has been reinforced by the adoption of a management philosophy that will more appropriately guide management actions. In particular, our philosophy contains the following elements:

- improved support to Indian/Inuit and northern communities;
- definition and descriptions of our business (setting priorities and goals and objectives);
- thoughtful management of change;
- strong leadership and maximizing internal human resources;
- development of a common understanding (both internal and external) of departmental facts and issues; and,
- strengthened management practices.

In fact, there is a growing sense of change throughout the organization—better communications, clearer management expectations, and fundamental rethinking and questioning of how we can better carry out our work are just a few of the indicators. Other management improvements have been made. I wish to mention, in particular, the voluntary establishment of a departmental Expenditure Review Committee and major policy reviews in a number of priority areas.

Recently, you have also seen some examples of the priority that my Minister has placed on better management. In particular, Mr. McKnight called for a number of specific management reviews which were mandated in 1986 and are under way. For example:

*[Traduction]*

sous-ministre adjoint des Services aux Indiens en novembre 1985; et deux nouveaux SMA du Développement économique et de l'Autonomie gouvernementale sont entrés en fonctions en novembre 1985 et septembre 1986 respectivement. Plus de la moitié des directeurs généraux de l'administration centrale sont entrés nouvellement en fonctions ou ont été réaffectés depuis 1985.

Dans les régions, sept des neuf directeurs généraux régionaux, et près de la moitié des directeurs régionaux des Opérations, ont été nommés depuis 1985. De plus, deux directeurs généraux (ceux de l'Ontario et du Manitoba) ont été chargés de la responsabilité des questions relatives à l'autonomie gouvernementale dans leur région. D'autres changements encore ont également été effectués au niveau des directeurs et de la haute direction.

Dans l'ensemble, ces changements ont permis de développer le sens des responsabilités globales. Cette évolution s'est trouvée renforcée à son tour par l'adoption d'une philosophie de la gestion qui permettra d'orienter avec plus d'à-propos les décisions prises en ce domaine. Notre philosophie contient notamment les éléments suivants:

- l'amélioration du soutien fourni aux collectivités autochtones et du Nord;
- la définition et la description de notre travail (la définition des priorités, des buts et des objectifs);
- la gestion réfléchie du changement;
- une direction ferme, et l'utilisation à leur rendement maximum des ressources humaines internes;
- l'acquisition progressive d'une compréhension commune (tant à l'intérieur qu'à l'extérieur) des données et problèmes touchant le ministère;
- le renforcement des pratiques de gestion.

En fait, on a de plus en plus conscience de cette évolution dans l'organisme, comme on peut le voir à l'amélioration des communications, à la clarification des attentes en matière de gestion, ainsi qu'à la refonte et à la mise en question de la façon dont nous pouvons faire notre travail, pour ne citer que quelques indices. D'autres améliorations se sont produites dans le domaine de la gestion. Je voudrais mentionner en particulier la création volontaire d'un comité d'examen des dépenses et la réalisation d'un certain nombre d'examen de politique en profondeur dans plusieurs secteurs prioritaires.

Vous avez vu récemment quelques exemples caractéristiques de l'importance que mon ministre accorde à l'amélioration de la gestion. En particulier, M. McKnight a demandé la réalisation d'un certain nombre d'examen de gestion précis qui ont été commandés en 1986 et sont en cours. Par exemple:

**[Text]**

—a comprehensive, independent review of financial management in the Manitoba region by the Office of the Comptroller General (OCG), and

—an OCG review of the management of Indian lands, revenues and trusts.

In addition, the Office of the Auditor General is conducting a review of INAC's Audit Branch in order to follow up on recommendations made in its 1983 government-wide study on internal audit.

The realignment of priorities and the new approach to departmental management also reflect the state of transition of the Department with respect to its relationship with Indian people. Self-government is gradually being defined and built, as Indians undertake to manage their own affairs.

Traditionally, the Department has been responsible for the direct provision of Indian education, child and social welfare services, housing, sewage systems, water supply and roads—a wide and varied range of services. More and more, Indians have requested that the responsibility for these services rest with their own communities.

The government has responded by transferring the administration of federal programs to bands and tribal councils. The devolution process shifted program delivery over the past 30 years, particularly through the 1970s and 1980s. By this year, about 59% of our Department's programs are delivered by Indian communities. The current Minister has brought a new commitment to the concept of devolution transfer.

Just this past December, Mr. McKnight announced that a detailed devolution plan had been reviewed and accepted by Treasury Board ministers. The plan is a tangible step towards the realization of Indian aspirations for increased control over their own affairs.

Moreover, under Mr. McKnight, Alternative Funding Arrangements have been introduced which will provide Indian leaders with as much authority to control local spending as possible under existing legislation. The devolution policy provides the authority, terms and conditions associated with funding levels, while Alternative Funding Arrangements provide a means of transferring money in the form of a single contribution agreement.

These arrangements will enable participating bands to direct money to programs that meet the specific needs of their communities. While this does not mean additional funds for bands, it will provide them with a much more flexible management regime for the funding they do receive.

In conjunction with the devolution plan, Treasury Board also approved modifications to the department's downsizing plan, increasing the overall reduction to about 2,000 person years by 1990. The more prudent management of the depart-

**[Translation]**

—l'examen global et indépendant de la gestion financière de la région du Manitoba par le Bureau du Contrôleur général (BCG);

—l'examen par le BCG de la gestion des Terres, recettes et fidéicommis des Indiens.

De plus, le Bureau du vérificateur général est à effectuer une revue de la Direction générale de la vérification des AINC à la suite des recommandations faites dans le cadre de son étude, réalisée en 1983, de la fonction vérification dans l'ensemble du gouvernement.

Le redéploiement des priorités et la nouvelle approche adoptée en matière de gestion sont révélateurs de la situation de transition dans laquelle le ministère se trouve en ce qui a trait aux rapports qu'il entretient avec les Indiens. L'autonomie gouvernementale est progressivement définie et réalisée, alors que les Indiens entreprennent de gérer leurs propres affaires.

Le ministère est depuis toujours responsable de la prestation directe des services sociaux, d'éducation, d'aide à l'enfance, de logement, d'entretien des systèmes d'adduction et d'évacuation des eaux, ainsi que des routes—c'est-à-dire de tout un éventail de services. Les Indiens n'ont pas cessé de demander avec de plus en plus d'insistance que la responsabilité de ces services leur soit confiée.

Le gouvernement a répondu à cette demande en transférant l'administration des programmes fédéraux aux conseils de bandes et de tribus. Ce processus de décentralisation s'est déroulé pendant 30 ans, en particulier au cours des années 1970 et 1980. Aujourd'hui, environ 59 p. 100 des programmes du ministère sont fournis par les collectivités indiennes. Le ministre actuellement en fonction a réitéré l'engagement à poursuivre le processus de transfert.

En décembre dernier, M. McKnight a annoncé qu'un plan de décentralisation avait été examiné et approuvé par les ministres du Conseil du Trésor. Ce plan constitue une étape concrète vers l'augmentation du pouvoir de contrôle sur leurs propres affaires auxquelles les Indiens aspirent.

De plus, depuis que M. McKnight est entré en fonctions, on a adopté des modes optionnels de financement qui fourniront aux dirigeants indiens autant de pouvoirs sur les dépenses locales que la loi actuelle le permet. La politique de décentralisation définit les pouvoirs et les conditions relatives aux niveaux de financement, alors que les modes optionnels de financement donnent les moyens de transférer les fonds dans le cadre d'accords de contribution uniques.

Tous ces arrangements permettront aux bandes participantes d'acheminer les fonds à des programmes répondant aux besoins précis de leur collectivité. Cela ne signifie pas que les bandes toucheront plus d'argent, mais qu'elles auront beaucoup plus de latitude d'action dans la gestion des fonds qu'elles recevront.

De pair avec le plan de décentralisation, le Conseil du Trésor a approuvé un plan de réduction des effectifs du ministère, qui fera passer ces derniers à environ 2,000 années-personnes de moins en 1990. Une gestion plus prudente du ministère,

## [Texte]

ment, together with a systematic devolution of Indian services and programs, will facilitate the full implementation of the plan.

Overall, it is clear that the Department of Indian Affairs and Northern Development is in a state of managed, but rapid change.

## 1980 Comprehensive Audit

This brings me to an observation on the mandate of the department which was contained in the Auditor General's comprehensive audit in 1980 (and repeated in Chapter 11 of the Auditor General's 1986 report):

Specifically, the department was not sure whether it was accountable for producing social and economic gains for native people or was responsible simply for ensuring an equitable distribution of financial support as native groups pursued their own objectives.

Given the period of transition in which we find ourselves currently, both are valid with the tables being tilted more to the latter as we move further towards self-government. Balancing these roles is often difficult. But it is simply not feasible to opt for one to the exclusion of the other. We are committed to favouring Indians taking charge of their own affairs. At the same time, we must still provide programs directly to those Indian communities which prefer to operate in that way. The management challenge is to be clear in what circumstances one approach or the other prevails.

In a letter to the Chairperson of the Standing Committee on Public Accounts in May 1985, I indicated that the former minister was "in the process of a fundamental review of the mandate of the Department, the processes by which the mandate is carried out, and the relationship of the Department with Indian people."

The latest Report of the Auditor General concluded that the former minister had "commissioned" a fundamental review of the department's mandate. I should clarify that the process was a personal undertaking of the previous minister to provide leadership on the mandate issue, not a study as such. This undertaking led directly to the definition of the four priority policy directions for the department around which the Indian and Inuit Affairs program has been reorganized.

Mr. McKnight is continuing to give leadership to this changing relationship and defining policies to ensure that they are in support of self-government. It is a time-consuming, complex and very sensitive process in a department which is unique in so many ways.

Another observation contained in the Auditor General's 1980 comprehensive audit related to contributions to Indian bands. In particular, the Auditor General sought assurances that contributions to Indian bands were being used for the purposes for which they were given.

## [Traduction]

conjuguée au transfert systématique des services et des programmes aux Indiens, facilitera la mise en oeuvre du plan.

Dans l'ensemble, il est clair que le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien se trouve dans une période de changement contrôlé mais rapide.

## La vérification globale de 1980

Ceci m'amène à parler d'une observation relative au mandat du ministère qu'on pouvait lire dans le rapport de vérification globale déposé par le vérificateur général en 1980 (et qui se trouve reprise au chapitre 11 du rapport de 1986 du vérificateur):

Le ministère ne savait pas exactement s'il était responsable du progrès social et économique des autochtones ou s'il devait simplement s'acquitter de la distribution équitable d'un soutien financier à des groupes autochtones poursuivant leurs propres objectifs.

Compte tenu du caractère transitoire de la situation dans laquelle nous nous trouvons, je crois que les deux fonctions sont valables, quoique l'on s'oriente davantage vers la seconde d'entre elles, au fur et à mesure que nous nous dirigeons vers l'autonomie gouvernementale. Il est souvent difficile d'établir un équilibre entre ces fonctions, et tout simplement impossible d'en adopter une à l'exclusion de l'autre. Nous sommes décidés à aider les Indiens à prendre en main leurs propres affaires. En même temps, nous devons toujours fournir certains programmes directement aux collectivités indiennes qui le préfèrent. Le problème de gestion qui se pose ici, c'est de savoir dans quelle circonstance il faut adopter l'une de ces deux approches plutôt que l'autre.

Dans une lettre envoyée au président du Comité permanent des comptes publics en 1985, je déclarais que le ministre d'alors était «en train de réviser en profondeur le mandat du ministère, les processus par lesquels ce mandat est réalisé, et le type de relation qui lie le ministère aux Indiens.»

Le vérificateur général semble en être arrivé à la conclusion, dans son dernier rapport, que le ministre avait «commandé» un examen en profondeur du mandat du ministère. Je dois donc préciser que ce processus était une entreprise personnelle du ministre d'alors visant à donner une impulsion à la question du mandat, et non une étude proprement dite. Cette démarche a conduit directement à la définition des quatre orientations ministérielles prioritaires en fonction desquelles le Programme des affaires indiennes et inuit a été réorganisé.

M. McKnight continue de diriger cette évolution, qui va de pair avec la redéfinition des politiques, ces dernières devant être rendues conformes à l'objectif de l'autonomie gouvernementale. C'est un processus long, complexe et très délicat, pour un ministère qui est unique en son genre sous bien des rapports.

On trouve dans le rapport global de 1980 du vérificateur général une autre observation, relative, celle-ci, aux contributions versées aux bandes indiennes. Le vérificateur général recommandait en particulier qu'on s'assure que les contribu-



[Text]

Contribution agreements require bands to submit specific reports to the department at least quarterly to receive cash disbursements. These reports are reviewed by program managers against the band's approved financial and operating plan. Additionally, at year-end, the department conducts a review of the band audits and formally advises the bands of any steps which must be taken to satisfy the conditions of the contribution arrangements.

Over the last year, we have taken measures to strengthen our contribution management practices and to ensure better co-ordination and monitoring of the contribution payment process. The department has also implemented regional audit review committees to ensure that band audits are adequately reviewed in light of each program administered by the band and that any required corrective measures are taken.

The contribution arrangements have been a useful vehicle for encouraging Indians to manage their own affairs. By means of these contribution arrangements, bands and associated organizations have been able to assume responsibility for the administration of some 59% of the total departmental budget, as I have noted earlier. The success encountered through contribution arrangements has led to the development and approval of Alternative Funding Arrangements mechanisms which permit greater flexibility for qualified bands in the management of programs, as well as a higher degree of autonomy to Indian bands in administering their own affairs. The process has been explained in detail to some 68 potential participating bands and negotiations are now under way with well qualified bands with a view to implementing agreements with the majority of these bands during fiscal year 1987-88.

#### 1986 Comprehensive Audit

Observations made in the 1986 comprehensive audit have been reviewed by the department and I am pleased to provide the following responses:

##### a) Reserves and Trusts

The Lands, Revenues and Trusts sector is responsible for managing all Indian and surrendered lands; for administering the estates of deceased Indians who normally resided on reserve or Crown lands; for approving wills and appointing administrators where no wills exist; for managing band funds and moneys of certain individual Indians; for reviewing by-laws and, if necessary, recommending disallowance; and for overseeing elections of band councils and election appeals.

These functions are not only complex in nature but also involve significant financial value. For example, the department manages some 2,261 reserves involving approximately 6.5 million acres, which is approximately half the size of Nova

[Translation]

tions fournies aux bandes indiennes sont utilisées aux fins auxquelles elles étaient destinées.

Les accords de contribution exigent des bandes qu'elles présentent au ministère des rapports précis, au moins tous les trimestres, pour toucher les versements en espèces. Ces rapports sont comparés par les gestionnaires du programme aux plans financiers et opérationnels des bandes, qui ont été préalablement approuvés. En outre, à la fin de l'année financière, le ministre procède à un examen de vérification des bandes et fait part officiellement à ces dernières de toutes les mesures qui doivent être prises pour satisfaire aux conditions des accords de contribution.

Au cours de l'année passée, nous avons pris des mesures pour renforcer notre gestion des contributions et pour assurer une meilleure coordination et un meilleur contrôle des processus de versement de ces contributions. Le ministère a également créé des comités régionaux d'examen des vérifications pour que les vérifications des bandes soient examinées à la lumière de chaque programme administré par ces dernières, et pour que les mesures correctives éventuelles soient prises.

Les accords de contribution ont été un moyen utile d'encourager les Indiens à gérer leurs propres affaires. Grâce à ces accords, les bandes et les organismes associés ont pu assumer la responsabilité de l'administration de quelque 59 p. 100 du budget total du ministère, comme je l'ai indiqué plus tôt. La réussite des accords de contribution avait conduit à l'élaboration et à l'approbation des modes optionnels de financement, qui donnent aux bandes qualifiées davantage de latitude d'action dans la gestion des programmes, tout en permettant à l'ensemble d'entre elles de jouir d'une plus grande autonomie dans l'administration de leurs propres affaires. Le processus a été expliqué à quelque 68 bandes qui pourraient potentiellement y participer et des négociations sont actuellement en cours avec des bandes particulièrement qualifiées dans l'espoir de conclure des ententes avec la majorité d'entre elles au cours de l'année financière 1987-1988.

#### Vérification globale de 1986

Les observations faites suite à la vérification globale de 1986 ont été examinées par le ministère et il nous fait plaisir d'y apporter les réponses suivantes:

##### a) Réserves et fidéicommiss

Le secteur des Terres, recettes et fidéicommiss est responsable de la gestion des terres indiennes et des terres cédées; de l'administration des successions des Indiens qui ont résidé normalement, de leur vivant, dans des réserves ou sur les terres de la Couronne; de l'approbation des testaments et de la nomination d'administrateurs en cas de décès intestat; de la gestion des fonds des bandes et des deniers de quelques Indiens; de l'examen des statuts administratifs des bandes et, si nécessaire, de la recommandation d'un désaveu à leur sujet et de la supervision des élections des conseils de bande ainsi que des procédures d'appel faisant suite à ces élections.

Ces fonctions ne sont pas seulement complexes de leur nature; elles font entrer en jeu des sommes d'argent importantes. Par exemple, le ministère s'occupe de quelques 2,261 réserves d'une superficie globale d'environ 6.5 millions d'acres,

*[Texte]*

Scotia. The revenues and capital moneys belonging to bands and administered by the department totalled almost \$790 million as of December 31, 1986. The department also administers the estates of some 1,700 deceased Indians, as well as funds of Indians such as minors. Currently, there are almost 23,000 accounts for individual Indians, having a value of approximately \$140 million.

These functions are administered under the provisions of the Indian Act which was enacted in 1951. While appropriate for its time, we find that the legislation has created a number of difficulties. The following examples may help to illustrate this point:

(i) reserve lands cannot be leased without a surrender, with a few exceptions under section 58 of the act. The surrender process is a long and cumbersome process and bands often object to the idea of surrenders. In addition, in case of a surrender, neither band by-laws under the Indian Act nor provincial laws related to land use apply to the surrendered lands, resulting in legislative gaps which further discourage developers;

(ii) the Crown retains liability and responsibility when land management authorities are delegated to bands under sections 53 and 60 of the act. This limits the extent of Indian self-government over reserve lands;

(iii) the widow's preferential share of an estate in intestacy under the Indian Act is \$2,000. The spousal preferential share under provincial law ranges from \$40,000 to \$75,000. Provincial matrimonial property laws do not have application on Indian reserves, resulting in unequal treatment of Indian spouses compared to non-Indians;

(iv) the extent of departmental responsibility when bands have received authority to manage their revenue moneys under section 69 of the act is not clear; nor is the scope and intent of sections 64(1)(k) and 52 of the Indian Act under which disbursements of capital moneys and payments to parents or guardians are made.

Indian leaders have maintained that the Indian Act should not be amended until the broader issues of treaty and aboriginal rights are addressed by government to the satisfaction of Indians themselves. As such, the department has been functioning under legislation which, at times, is unable to keep abreast of the aspirations of aboriginal people. The Auditor General has now raised some of these legislative shortcomings and, of course, I concur with his observations.

In fact, my department is in the process of developing proposed amendments to the Indian Act to reflect the growing aspirations of Indian peoples to manage their own affairs, including Indian moneys. These proposed amendments deal with the minors' shares of per capita distributions of band funds and with the powers of bands to tax interests in surrendered and other reserve lands. Action is also under way to begin a process of discussion and debate respecting manage-

*[Traduction]*

ce qui équivaut à peu près à la moitié de la Nouvelle-Écosse. Les recettes et fonds d'immobilisation appartenant aux bandes et administrés par le Ministère s'élevaient à près de 790 millions de dollars le 31 décembre 1986. Le ministère administre également les successions de quelque 1,700 Indiens, de même que les fonds de certains Indiens, par exemple les mineurs. À l'heure actuelle, il y a près de 23,000 comptes particuliers d'une valeur approximative de 140 millions de dollars.

Ces fonctions sont remplies en vertu de la Loi sur les Indiens de 1951. Cette loi, qui convenait à l'époque à laquelle elle a été faite, est à la source d'un certain nombre de problèmes. Les exemples suivants permettront d'illustrer ce point:

(i) les terres des réserves ne peuvent être louées à bail sans une cession, sauf quelques exceptions prévues au paragraphe 58(3) de la Loi. Le processus de cession est long et laborieux, et les bandes s'opposent souvent à l'idée de cession elle-même. De plus, en cas de cession, ni les statuts administratifs adoptés par les bandes dans le cadre de la Loi sur les Indiens, ni les lois provinciales ne s'appliquent aux terres cédées, ce qui aboutit à des lacunes législatives qui ont un effet dissuasif sur les entrepreneurs;

(ii) la Couronne conserve ses responsabilités lorsque le pouvoir de gérer les terres est délégué aux bandes en vertu des articles 53 et 60 de la Loi. L'étendue de l'autonomie gouvernementale des Indiens sur les terres des réserves se trouve ainsi limitée.

(iii) la part préciputaire dévolue en cas de décès intestat en vertu de la Loi sur les Indiens est de 2,000\$. La part préciputaire va de 40,000 à 75,000\$ d'après la loi provinciale. Les lois provinciales sur la propriété conjugale ne s'appliquent pas aux réserves indiennes, de sorte que les conjoints indiens ne bénéficient pas des mêmes dispositions que les non-Indiens.

(iv) l'étendue des responsabilités qui sont celles du Ministère lorsque les bandes ont reçu le pouvoir de gérer leurs propres recettes en vertu du paragraphe 69 de la Loi n'est pas claire, non plus que la portée et l'intention de l'alinéa 64(1)(k) et de l'article 52 de la Loi sur les Indiens, dans le cadre desquels le versement des deniers d'immobilisation et les paiements aux parents et tuteurs sont effectués.

Les dirigeants indiens ont pour position que la Loi sur les Indiens ne devrait pas être modifiée tant que les questions plus générales des droits issus de traités et des droits ancestraux ne seront pas réglés par le gouvernement d'une façon qui satisfasse leurs collectivités. Le Ministère a donc fonctionné dans le cadre d'une loi qui, parfois, ne permet pas de répondre vraiment aux aspirations des autochtones. Le Vérificateur général a soulevé la question de quelques-unes de ces lacunes législatives, et je partage ses observations.

En fait, notre ministère est en train de mettre au point des projets de modification de la Loi sur les Indiens visant à traduire dans les faits le désir grandissant qu'ont les Indiens de gérer leurs propres affaires, y compris les deniers des Indiens. Ces projets de modification portent sur les parts des fonds des bandes qui reviennent aux mineurs dans le cadre des distributions per capita et sur les pouvoirs d'imposition des bandes sur les terres cédées et les autres terres des réserves. Des mesures

*[Text]*

ment of Indian lands. As we all know, the legislative and consultative process is often long and arduous, but we are committed to improving the management of Indian assets and revising legislative and administrative procedures to that end.

However, even within the current legislation we have been able to undertake a number of initiatives. An example is the departmental policy on delegation of land management authorities to bands, which was developed in 1981. This policy, whose sole *raison d'être* was to enable bands to manage their own lands as a step towards Indian self-government, also required the department to provide funding for bands receiving this authority. I am pleased that Treasury Board recently authorized incremental resources to enable my department to fund bands obtaining delegated authority under sections 53 and 60 of the Indian Act, since previously we were restricted as to the number of bands which could acquire such authority.

As I mentioned earlier, the Lands, Revenues and Trusts Sector, which had been scattered throughout the department over the years, has also been given a higher profile under its own assistant deputy minister to better reflect the priority that the Minister places on this very important area.

In more recent years, efforts have been made to attract more qualified personnel with appropriate backgrounds in the Lands, Revenues and Trusts Sector in an attempt to raise its professionalism. We are also in the process of developing a training plan for existing staff in an attempt to upgrade their qualifications to better perform their duties.

Considerable effort was also expended in the last few years towards overhauling the systems and procedures in the Lands, Revenues and Trusts sector. As part of modernizing the management of Indian moneys, the department introduced a computerized trust accounting system in 1984. The Indian Land Registry is also being automated to increase its accuracy and efficiency. To date, the registry records for 175 reserves out of a total of 2,261 reserves have been analyzed, verified and converted to the automated Land Registry System. The Treasury Board authorized for this conversion process seven person-years for each year beginning in 1983-84 and ending in 1989-90. In addition, consideration is being given to enhancing the automated Land Registry System in order to enable the information pertaining to mineral rights and their disposition to be captured. Also, a comprehensive policy and procedural manual on Indian land transactions is in the process of being finalized; an interim manual has been distributed to all regions and is in common use across the country.

More recently, the firm of Price Waterhouse, which my department retained in 1985 to review our financial systems, investigated the possibility of privatizing the trust accounting functions now discharged by the Lands, Revenues and Trusts sector. My department will give serious consideration to this

*[Translation]*

visant à lancer un processus de discussions et d'échanges au sujet de la gestion des terres indiennes sont également en train d'être prises. Comme nous le savons tous, le processus législatif est souvent long et difficile, mais nous sommes résolus à améliorer la gestion des biens des Indiens, et, pour cela, à réviser les procédures législatives et administratives.

Cependant, nous avons pu, même dans le cadre de la loi actuelle, prendre un certain nombre de mesures. Je citerai comme exemple la politique ministérielle sur la délégation des pouvoirs de gestion des terres aux bandes qui a été élaborée en 1981. Cette politique, dont la seule raison d'être était de permettre aux bandes de gérer leurs propres terres à titre d'étape vers l'autonomie gouvernementale, a exigé du Ministère qu'il fournisse des fonds aux bandes recevant ces pouvoirs. Je suis heureux que le Conseil du Trésor ait récemment autorisé l'augmentation des ressources devant permettre au Ministère de financer les bandes obtenant une délégation de pouvoirs en vertu des articles 53 et 60 de la Loi sur les Indiens, puisque nous devons auparavant limiter le nombre de bandes pouvant bénéficier d'une telle possibilité.

Comme je l'ai déjà mentionné, le secteur des Terres, recettes et fidéicommiss, dont les fonctions avaient été disséminées dans tout le Ministère au cours des années, est maintenant dirigé en bloc par un sous-ministre adjoint, ce qui indique bien l'importance que le Ministre accorde à ce secteur.

Au cours des dernières années, on a travaillé à attirer du personnel compétent, ayant une expérience pertinente, de façon à améliorer les compétences globales du personnel du secteur des Terres, recettes et fidéicommiss. Nous sommes également en train de mettre sur pied un plan de formation du personnel actuel dans le but de lui permettre d'améliorer ses compétences et de mieux s'acquitter de ses fonctions.

Des efforts considérables ont été faits également au cours des dernières années pour examiner en détail les systèmes et procédures du secteur des Terres, recettes et fidéicommiss. Afin de moderniser la gestion des deniers des Indiens, le Ministère a adopté un système informatisé de comptabilité des fidéicommiss en 1984. Le Registre des terres indiennes est également en cours d'automatisation, dans le but d'accroître son exactitude et son utilité. À l'heure actuelle, 175 des 2,261 dossiers de réserves du registre ont été analysés, vérifiés et introduits dans le nouveau système informatisé. Le Conseil du Trésor a autorisé l'affectation annuelle à cette fin de sept années-personnes pour la période allant de 1983-1984 à 1989-1990. En outre, on envisage de renforcer le système informatisé d'enregistrement des terres de façon à pouvoir y verser les informations relatives aux droits miniers et à leur aliénation. De plus, on est en train de mettre la dernière touche à une politique globale et à un guide des procédures relatives aux transactions touchant les terres indiennes; un guide provisoire a été distribué à toutes les régions et est couramment utilisé dans tout le pays.

Plus récemment, la société Price Waterhouse, à laquelle mon Ministère avait demandé en 1985 d'examiner nos systèmes financiers, s'est penchée sur la possibilité de privatiser les fonctions de la Comptabilité des fidéicommiss actuellement assumées par le secteur des Terres, recettes et fidéicom-



*[Texte]*

possibility, bearing in mind the relevant provisions of the Indian Act.

While these improvements are important, the department acknowledges that many further issues remain to be resolved. Therefore, I am pleased to advise that my Minister has asked the President of the Treasury Board to undertake a comprehensive review of the Lands, Revenues and Trusts sector. The terms of reference for this review have been finalized with the Office of the Comptroller General and copies are available for the members of the Public Accounts committee. The purpose of this review is to assess the operational and management performance of Lands, Revenues and Trusts in the delivery of services to Indians within the context of existing policy. The quality and cost effectiveness of the sector's outcomes, outputs, organizational and control frameworks and staff will also be examined. Moreover, the scope of the project includes consideration of fundamental alternatives for administering this function, including the option of providing services through the private sector.

**b) Elementary and Secondary Education**

I now turn to the findings and recommendations of the Auditor General regarding elementary and secondary education, specifically on-reserve education as provided in approximately 150 federal and 230 band-operated schools.

The Auditor General has recommended that the department develop operational standards, guidelines and procedures for its regional and district offices and introduce a monitoring system to provide feedback to various levels of management on the quality and level of services and the achievement of Indian students.

As noted in the Auditor General's comprehensive audit, this is an issue with its own history. Having identified a need for overall policy development, the department secured funds for the Assembly of First Nations Education Secretariat to undertake a major review of the Indian education program with a view to developing general policies. This review was started in the 1984-85 fiscal year and is expected to cost \$6 million. Given the thrust to local autonomy, it was felt that such a review should be undertaken by Indian people themselves. Following the completion of the study in 1987, the department, upon reviewing the AFN's recommendations, will be in a position to develop the appropriate standards, guidelines and procedures. In the interim, the department will develop operational standards and procedures in conjunction with selected existing policies. Our regional education offices are currently conducting school reviews to assess the quality of education delivered to Indian students.

Although in the department's system there is no equivalent to provincial regulations governing local school board activities, there are nationally approved standards in place related to

*[Traduction]*

mis. Le Ministère étudiera sérieusement cette possibilité sans perdre de vue les dispositions pertinentes de la Loi sur les Indiens;

Quoique ces améliorations soient importantes, le Ministère reconnaît qu'il reste encore de nombreuses questions à régler. Il me fait donc plaisir de dire que le Ministre a demandé au président du Conseil du Trésor de procéder à l'examen global du secteur des Terres, recettes et fidéicommiss. Le cadre de référence de cet examen a été défini avec le bureau du Contrôleur général et des exemplaires sont à la disposition des membres du Comité des comptes publics. Cet examen servirait à évaluer le rendement opérationnel et gestionnel des Terres, recettes et fidéicommiss en ce qui a trait à la prestation des services aux Indiens dans le cadre de la politique actuelle. La qualité et le rapport coût/efficacité du Secteur, en ce qui a trait aux résultats, aux produits, à l'organisation et au cadre de contrôle, ainsi qu'au personnel, seront examinés. De plus, le projet comportera l'étude d'options de rechange fondamentales pour l'administration de cette fonction, parmi lesquelles la possibilité de confier la prestation de certains services au secteur privé.

**b) Éducation primaire et secondaire**

Voyons maintenant les constatations et recommandations du Vérificateur général relatives à l'éducation primaire et secondaire, et en particulier à l'éducation fournie dans les réserves par environ 150 écoles fédérales et 230 écoles gérées par les bandes.

Le Vérificateur général a recommandé que le Ministère établisse des normes, lignes directrices et procédures de fonctionnement à l'intention de ses bureaux régionaux et de districts, et introduise un système de contrôle permettant de fournir des informations rétroactives aux différents niveaux de la direction sur la qualité et le niveau des services ainsi que sur le taux de réussite des élèves indiens.

Comme l'a noté le Vérificateur général dans sa vérification globale, cette question a son histoire propre. Après avoir déterminé la nécessité d'élaborer une politique globale, le Ministère a garanti des fonds au secrétariat de l'Assemblée des premières nations pour que celui-ci entreprenne un examen général du programme d'Éducation des Indiens dans le but d'élaborer des lignes directrices générales. Cet examen a commencé au cours de l'année financière 1984-1985, et devrait coûter six millions de dollars. Compte tenu de la tendance actuelle à l'autonomie gouvernementale, on a pensé qu'un examen de ce genre devait être confié aux Indiens eux-mêmes. Lorsque cette étude sera terminée, en 1987, le Ministère, après avoir examiné les recommandations de l'APN, sera en mesure d'élaborer les normes, lignes directrices et procédures appropriées. Entre-temps, le Ministère mettra au point des normes et procédures opérationnelles qui viendront s'ajouter à un choix de lignes directrices actuelles. Nos bureaux régionaux de l'Éducation procèdent actuellement à un examen des écoles pour évaluer la qualité de l'éducation fournie aux élèves indiens.

Quoiqu'il n'y ait pas, au Ministère, d'équivalent des règlements provinciaux régissant les activités des conseils scolaires locaux, nous disposons de normes approuvées à

*[Text]*

such matters as pupil/teacher ratio, qualifications for staff as reflected in personnel classification standards, and the E-12 circular on post-secondary education. At the regional level, several regions have developed and implemented administrative guidelines which apply to federally and band-operated schools.

The Auditor General has elaborated on the need for improvement of information systems to capture data about student achievement and program effectiveness. Specifically, he has recommended that the department expand its nominal roll system to include information such as student achievement levels.

The department recognizes this need but considers it is impractical to collect this information by means of the nominal roll, since this would entail annual assessment of over 40,000 individual students in band-operated and federal schools. Considerable data relating to student achievement are currently provided by the nominal roll system, an example being student age/grade progression indices. While the main thrust of the department's effort to capture this information will be the local school review process mentioned earlier, headquarters education branch will, by December 1987, review the nominal roll system to determine what additional information is needed in order to provide more comprehensive program performance measurements.

A second recommendation of the Auditor General related to information systems is that the education data base be improved by ensuring that a consistent definition of services is used and that budget requirements are developed at the school level and used for financial planning and a more equitable allocation of resources.

The department agrees that fundamental changes to the current data base process are required and has developed a new formula funding process which sets out clear criteria for translating data base statistics into educational revenues and provides expenditure equity adjustments for a variety of cost and need factors. This process, developed by a headquarters task force, is currently being discussed with the Treasury Board Secretariat regarding possible implementation by April 1, 1987.

The final recommendations of the Auditor General with respect to elementary and secondary education relate to devolution and local control. The recommendation is that the department define "Indian Control" in order to make clear whether the Indian organization assuming control is carrying out an administrative or managerial role. Also recommended is that the department develop clear policies and procedures for transferring control of education to Indian organizations.

As the Auditor General observed, the term "Indian control" lacks formal definition. In fact, Indian control will mean

*[Translation]*

l'échelle nationale sur des questions telles que les proportions enseignants/élèves, les compétences du personnel (définies par des normes de classification du personnel), et la circulaire E-12 sur l'enseignement postsecondaire. A un autre niveau, plusieurs régions ont élaboré et mis en oeuvre des lignes directrices administratives qui s'appliquent aux écoles fédérales aussi bien qu'à celles qui sont gérées par les bandes.

Le Vérificateur général s'est étendu sur la nécessité d'améliorer les systèmes d'information en y intégrant les données relatives au taux de réussite des élèves et à l'efficacité du programme. Il recommandait en particulier que le Ministère élargisse son Système de l'état nominatif de façon à ce qu'y soient incluses diverses informations, telles que les taux de réussite scolaire.

Le Ministère reconnaît l'existence de ce besoin, mais considère qu'il ne serait pas pratique de collecter ces informations par le moyen de l'état nominatif car cela nécessiterait l'évaluation annuelle de plus de 40,000 élèves. De très nombreuses données relatives au taux de réussite scolaire sont actuellement fournies par le système de l'état nominatif, par exemple les indices de progression pédagogique des élèves. Quoique l'essentiel de la collecte de ces données se fasse dans le cadre de l'examen des écoles (selon le processus déjà mentionné), la Direction générale de l'éducation, à l'administration centrale, examinera d'ici décembre 1987 le système de l'état nominatif pour déterminer quelles informations supplémentaires seraient nécessaires pour que ce système fournisse des instruments de mesure du rendement des programmes d'une portée plus générale.

Une autre recommandation faite par le Vérificateur général au sujet des systèmes d'information est que la base de données de l'Éducation pourrait être améliorée si l'on fait en sorte que les services aient une définition cohérente et que les exigences budgétaires soient définies au niveau des écoles et utilisées pour la planification financière et pour l'affectation équitable des ressources.

Le Ministère reconnaît que des changements fondamentaux au processus actuel de la base de données sont nécessaires et a mis au point une nouvelle formule de financement qui fournit des critères précis permettant de traduire les statistiques de la base de données en recettes éducatives et de rajuster les dépenses en fonction d'un certain nombre de facteurs de coûts et de besoins. Ce processus, conçu par un groupe de travail de l'administration centrale, fait actuellement l'objet de discussions avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et pourrait être mis en oeuvre à partir du 1<sup>er</sup> avril 1987.

Les dernières recommandations du Vérificateur général au sujet de l'éducation primaire et secondaire ont trait à la décentralisation et au contrôle local. Le vérificateur recommande que le Ministère définisse le «contrôle indien», pour qu'il soit clairement établi si un organisme indien qui assume un contrôle quelconque remplit des fonctions administratives ou de gestion. Il recommande également que le Ministère élabore des politiques et procédures précises de transfert du contrôle de l'éducation aux organismes indiens.

Ainsi que le Vérificateur général l'a remarqué, le terme «contrôle indien» n'a pas de définition officielle. En fait, le



*[Texte]*

different things to different communities. It is important to highlight, in this context, that recently approved Alternative Funding Arrangements provide for increased Indian control with far fewer accountability requirements than the contribution agreements currently in use, and the Assembly of First Nations review of Indian education, previously referred to, is expected to produce further proposals that will enhance Indian control. Paralleling these developments has been recent Treasury Board approval of the department's comprehensive devolution plan which contains transfer policy and procedures. Specific guidelines based on these will be issued in the near future.

*c) Native Claims*

With respect to the Auditor General's comment on the Native Claims Program, I am pleased to state that we have taken the necessary actions. My Minister tabled annual reports on the James Bay and Northern Quebec Agreements in the House of Commons on December 19, 1986. One day earlier, he announced a new comprehensive land claims policy which includes as a critical element the requirement that an implementation plan be produced and approved at the same time as a formal agreement is approved.

*d) Northern Affairs Program*

With respect to the Northern Affairs Program, the Auditor General examined the major management systems, practices and controls associated with two economic development projects—Nanisivik Mine in the Northwest Territories and Cyprus Anvil Mine in the Yukon. Both projects were found to have satisfactory management regimes.

Subsequent to the Auditor General's report, the federal government's 18% interest in Nanisivik Mine was sold for the sum of \$6,012,000 to Mineral Resources International Limited.

The Auditor General also examined the management of renewable resources and associated environmental protection activities; he did not find any major weaknesses relating to the renewable resource responsibilities of the Northern Affairs Program.

We fully support the Auditor General's recommendation that a mechanism for effects monitoring be developed and that the results of these monitoring efforts be used to modify regulatory regimes in order to achieve resource management objectives. Effects monitoring will take place as resource development projects are proposed.

*Conclusion*

Overall, I believe that the department is on the right track in its efforts to support the Minister's priorities, to improve departmental management and financial administration, and to foster the movement towards Indian self-government and self-sufficiency.

*[Traduction]*

contrôle indien a une signification différente selon les collectivités. Il est important de souligner, à ce sujet, que les modes optionnels de financement récemment approuvés prévoient l'augmentation du contrôle indien avec des obligations redditionnelles beaucoup moins nombreuses que dans le cadre des accords de contribution actuellement en vigueur, et que l'examen par l'Assemblée des premières nations de l'éducation des Indiens, dont nous avons déjà parlé, devrait aboutir à d'autres propositions de nature à renforcer le contrôle indien. Parallèlement à cette évolution, le Conseil du Trésor a récemment approuvé le plan de décentralisation global du Ministère, lequel contient une politique et des procédures de transfert. Des lignes directrices précises fondées sur ces dernières seront émises dans un proche avenir.

*c) Les revendications des autochtones*

Pour ce qui est de l'observation faite par le Vérificateur Général au sujet du programme des revendications des autochtones, il me fait plaisir de dire que nous avons pris les mesures nécessaires. Le ministre que je représente ici a déposé des rapports annuels sur les ententes de la Baie James et du Nord québécois à la Chambre des communes le 19 décembre 1986. Il avait annoncé la veille le lancement d'une nouvelle politique des revendications foncières globales qui comprend notamment la nécessité de produire un plan de mise en oeuvre et de le faire approuver en même temps que l'accord officiel.

*d) Le Programme des affaires du Nord*

En ce qui a trait au Programme des affaires du Nord, le Vérificateur général a examiné le nouveau système de gestion ainsi que les pratiques et modes de contrôle liés à deux projets de développement économique: la mine de la Nanisivik dans les T.N.-O., et la mine de la Cyprus Anvil au Yukon. Il a constaté que les modes de gestion des deux projets étaient satisfaisants.

Suite au rapport du Vérificateur général, la part de 18 p. 100 détenue par le gouvernement fédéral dans la mine de la Nanisivik a été vendue pour la somme de 6,012,000\$ à la *Mineral Resources International Limited*.

Le Vérificateur général a également examiné la gestion des ressources renouvelables et les activités de protection de l'environnement qui y sont liées; il n'a décelé aucune faiblesse majeure quant aux responsabilités relatives aux ressources renouvelables du Programme des affaires du Nord.

Nous approuvons pleinement la recommandation du Vérificateur général selon laquelle un mécanisme d'évaluation des répercussions potentielles devrait être mis au point, les résultats de cette évaluation devant être utilisés pour modifier les régimes de réglementation dans le but d'atteindre les objectifs de la gestion des ressources. L'évaluation des répercussions s'effectuera lorsque les projets de mise en valeur des ressources seront proposés.

*Conclusion*

Dans l'ensemble, je crois que le Ministère s'y prend comme il faut pour soutenir les priorités fixées par le Ministre, qui sont d'améliorer la gestion du Ministère et l'administration de ses finances, et d'accentuer l'évolution vers l'autonomie politique et l'autosuffisance des Indiens.



*[Text]*

**The Chairman:** Because we will be having other hearings, this morning we will focus on the issues concerning management of Indian lands and moneys and clarification of the department's mandate. The relevant paragraphs in the Auditor General's report are paragraphs 11.14 to 11.29 on land management. There is a section on estate administration, paragraphs 11.30 to 11.45. There is a section on trust accounts for minors, beginning with paragraph 11.59, and also management of Indian moneys, beginning with paragraph 11.46.

As we focus on those, I think members may also wish to refer back to previous reports of the Public Accounts committee, because some of these issues have been addressed before, and we would want to know as precisely as possible from the department what steps have been taken on our previous recommendations.

• 1005

Now I invite Mr. Rawson and Mr. Dye to give any additional remarks on these sections. Mr. Rawson.

**Mr. Rawson:** The associate deputy ministers and the assistant deputy ministers are here to ensure that we provide the best possible answers. I would like to introduce quickly Art Silverman, Mr. Don Goodwin, and Mr. John Rayner.

Before turning to the next stage, may I make a very, very brief introduction? No doubt every department considers itself complex and unique. I have been a deputy minister for 17 years and nothing I have ever worked at exceeds or is close to this department in terms of complexity.

In terms of uniqueness, I would like to make three comments. The first is that our traditional mandate is direct delivery of a very broad range of programs and services from education and welfare to housing, roads and business development. In effect, we provide for Indians on reserves and residents of the territories what provincial and municipal governments provide for most other Canadians.

The second quick point I would like to make is that for about two decades, and perhaps three, we have been in the business of shifting control from the federal government to Indian and northern communities. The process began with simple administrative transfers and now we are working on a legislative set of constitutional arrangements which will reduce the federal role to more of a funding agency over time. Our efforts have intensified to the point where enabling self-government is our first priority as a department, pervading everything else we do.

The third point is that prompted by this transition, we are constantly having to rethink what we do. It is particularly important in areas such as the management of Indian lands and moneys where the federal government has important

*[Translation]*

**La présidente:** Nous tiendrons d'autres réunions si bien que ce matin, nous nous intéresserons en particulier aux questions de gestion des terres indiennes, de l'administration des deniers des Indiens et du mandat du ministère qui nous sera précisé. La gestion des terres figure aux paragraphes 11.14 à 11.29 du Rapport du vérificateur général, l'administration des successions, aux paragraphes 11.30 à 11.45; les comptes en fiducie des mineurs commencent au paragraphe 11.59 et l'administration des deniers des Indiens commence au paragraphe 11.46.

Les membres du Comité voudront peut-être, dans le cadre de cet examen, se reporter aux rapports précédents du Comité des comptes publics, car certaines de ces questions ont déjà été abordées, ce qui nous amènera à demander au ministère de nous préciser les mesures qui ont été prises à la suite de ces recommandations.

Puis-je demander à M. Rawson et à M. Dye de bien vouloir nous faire part de toute observation complémentaire qu'ils voudraient porter à notre attention à propos de ces paragraphes. Monsieur Rawson.

**M. Rawson:** Les sous-ministres associés et les sous-ministres adjoints du ministère sont présents pour veiller à ce que nous vous donnions les réponses les plus précises. J'aimerais très rapidement vous présenter Art Silverman, Don Goodwin et John Rayner.

Avant de passer à l'étape suivante, permettez-moi de faire une très, très brève introduction. Il ne fait aucun doute que chaque ministère se considère complexe et unique en son genre. Je suis sous-ministre depuis 17 ans et je dois dire que jamais, dans mes fonctions antérieures, n'ai-je eu à étudier des dossiers aussi complexes.

À propos du caractère unique de ce ministère, j'aimerais faire trois observations. Premièrement, nous sommes chargés depuis de nombreuses années de distribuer directement aux intéressés une vaste gamme de services et programmes relatifs à l'éducation, au bien-être en passant par le logement, la voirie et la création d'entreprises. En fait, nous offrons aux Indiens des réserves et aux résidents des territoires ce que les gouvernements provinciaux et municipaux offrent au reste des Canadiens.

Deuxièmement, depuis environ 20 ans ou même 30 ans, nous opérons un transfert de pouvoir du gouvernement fédéral aux collectivités indiennes et du Nord. Nous avons d'abord opéré de simples transferts administratifs et à l'heure actuelle, nous sommes en train de définir un ensemble législatif d'accords constitutionnels qui transformera petit à petit le rôle que joue le gouvernement fédéral actuellement en organismes de financement. Nos efforts se sont intensifiés récemment à tel point que l'autonomie administrative est devenue notre première priorité, ce qui a un effet tentaculaire sur tout ce que nous faisons.

Troisièmement, pressés par cette transition, nous devons constamment sur le métier remettre notre ouvrage. Cette observation vaut particulièrement pour la gestion des terres et deniers indiens, les responsabilités juridiques du gouvernement

**[Texte]**

legal responsibilities. Defining how best to respect emerging Indian governments, while avoiding incurring contingent liabilities, is a major challenge. We are now engaged in that.

The areas identified for improvement by the Auditor General in his most recent comprehensive audit are among our highest priorities. We have discussed these issues freely with the Auditor General's staff during the conduct of the audit and we are indebted to them for their insights and for their critique.

To conclude, DIAND, our department, is now engaged in a period of transition from paternalism to new forms of self-government. Such a process is complex and demanding. I might add it is also exciting, a privilege and an opportunity to work here. Thank you.

**The Chairman:** Mr. Dye.

**Mr. Dye:** Thank you, Madam Chair. I thought I might take a quick moment to mention, as I did the last time the courts pronounced on the Petrofina thing, my reaction, but I am unable to do that.

I would like to not say anything until I see my lawyer, who is not available to me until Friday. I am not available Friday, so it is going to be next Monday before I can give your committee any advice on our reaction to the court findings. So the message is that I do not have a message. I am sorry.

With respect to Indian Affairs, our office is very pleased with the forthright response by the department. We find that they have taken a very constructive approach to all the issues. Not only that, the Minister and the deputy minister seem to be very keen on improved management of the financial end of the House and departmental management processes so we find, from our perspective, this has been a very useful exercise to do the analysis of the department and see the department come this far to these meetings. So we are quite supportive, I guess, of the department's initiatives. Thank you.

• 1010

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye. Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Mr. Rawson, as the chairman has indicated, this morning we wanted to concentrate on the question of the management by your department of aboriginal lands and moneys.

It seems to me that, perhaps either as a result of the Guerin case or perhaps just because of present moral standards, Canadians generally expect your department and the federal government in the administration and management of aboriginal lands and moneys to act as if in effect you were professional trustees and accountable for both the assets and the revenue you are administering and responsible for them with the same standard of care as a very highly experienced and professional trustee would be required to exercise in law.

My concern initially with the administration methods your department is using and has been using in administering lands

**[Traduction]**

fédéral y étant importantes. Le défi que nous devons relever est de définir comment respecter au mieux les nouvelles administrations indiennes tout en évitant tout passif éventuel. C'est ce que nous faisons actuellement.

Les améliorations demandées par le vérificateur général dans sa vérification intégrée la plus récente constituent notre plus grande priorité. Nous en avons discuté librement avec les collaborateurs du vérificateur général lors de cette vérification et nous leur sommes reconnaissants de leurs points de vue et de leurs critiques.

En guise de conclusion, notre ministère, le ministère des Affaires indiennes et du Nord, traverse une période de transition où le paternalisme cèdera le pas à l'autonomie administrative. Ce processus est complexe et délicat. C'est aussi, préciserai-je, excitant et c'est un véritable privilège que de travailler ici ainsi qu'un formidable défi. Je vous remercie.

**La présidente:** Monsieur Dye.

**M. Dye:** Merci, madame la présidente. Je pensais vous faire part très rapidement de ma réaction, comme je l'avais fait la dernière fois que les tribunaux s'étaient prononcés sur l'affaire Petro-Fina, mais j'en suis incapable.

Je préférerais ne rien dire avant de voir mon avocat, qui ne peut me recevoir avant vendredi. Comme je ne pourrais le voir vendredi, je ne pourrais vous faire part de ma réaction que lundi prochain. Alors, je n'ai rien à dire à ce sujet. Excusez-moi.

Pour ce qui est du ministère des Affaires indiennes, nous sommes ravis de la réaction franche enregistrée par le ministère. Nous estimons qu'il aborde ces questions de façon constructive. Permettez-moi d'ajouter que le ministre et le sous-ministre semble vouloir à tout prix améliorer la gestion financière du ministère si bien que de notre point de vue, nous estimons que cette analyse du ministère aura été très utile et nous sommes ravis de sa réaction. Alors nous appuyons en tous points les initiatives prises par le ministère. Je vous remercie.

**La présidente:** Merci, monsieur Dye. Monsieur Redway.

**M. Redway:** Monsieur Rawson, comme l'a dit la présidente, ce matin nous aimerions nous intéresser en particulier à la gestion par votre ministère des terres et deniers autochtones.

Il me semble, peut-être à la suite de l'affaire Guérin ou simplement en raison des normes éthiques qui ont cours maintenant, que les Canadiens s'attendent à ce que votre ministère et le gouvernement fédéral en général fassent office de fidéicommiss professionnel en matière d'administration et de gestion des terres et deniers autochtones; votre ministère doit également être comptable des biens et des revenus que vous administrez que y porter le même degré d'attention que la loi exigerait d'un fidéicommiss professionnel hautement compétent.

Ce qui m'inquiète à propos de la façon dont vous administrez et avez administré ces terres et deniers, c'est que je crois

[Text]

and moneys of aboriginal peoples is that I understand that at the moment there are something like 100 pending lawsuits against your department as the administrator of these things, or the federal government. Twenty-five of them, I believe, represent an indicated potential liability on the part of your department and the government of \$1.77 billion. Is that a fair statement?

**Mr. Rawson:** Yes.

**Mr. Redway:** As a result of the administration of these properties.

The first area of concern the Auditor General has pointed out here has to do with the inventory of aboriginal lands that is kept by your department and the fact that he feels that a proper inventory of those lands has not been kept as yet.

Can you tell me if you are now addressing this problem and what you are doing to try to ensure that you have at least a proper inventory of all the aboriginal lands and other assets you are charged to administer? Of course, if you do not exercise a proper standard of care of a professional trustee, you will be subject to liability in these claims that amounts to almost \$2 billion at the moment. What are you doing at the moment in that area of land inventory?

**Mr. Rawson:** Let me underline, first of all, the word "potential" in the phrase "potential liability". These are claims and claims are often wretchedly excessive over what is a realistic claim because many of the suits are very hard to quantify. It is difficult to know what to claim even as a counsel for the plaintiff.

**Mr. Redway:** Until it becomes a Guérin decision.

**Mr. Rawson:** Well said. I must move to spend a moment with you, if you would not mind, on the question of the Guérin decision. It is a very important case, I agree. We feel that it is related to the specific situation of a conditional land surrender in 1957 in which the lease was entered into by the department and that lease did not conform with the terms the band agreed to in the original surrender. I think it is open to speculation as to the extent to which that decision would apply to other responsibilities we undertake.

• 1015

**Mr. Redway:** You are suggesting that you do not think there would be a trustee's duty of care on the department in looking after all these things?

**Mr. Rawson:** First of all, not trustee, perhaps fiduciary. But it is speculative as to how far that would go into any or all the other actions of the department. Notwithstanding that, it is not a course of action that we could possibly adopt that would be cavalier about that. I understand the point that underlies everybody else's point, and since the 1950s there have been very significant improvements in the policies and the procedures and the sensitivity to legal obligations. For example, we now always inform bands of any discussions with third parties in which there is a proposed development. We make it a practice to encourage bands to seek independent advice, and

[Translation]

savoir qu'une certaine environ de procès ont été intentés contre votre ministère, en votre qualité d'administrateur, ou contre le gouvernement fédéral. Et pour 25 d'entre eux, les indemnités demandées représentent 1,77 milliard de dollars. Est-ce que je résume bien la situation?

**M. Rawson:** Oui.

**M. Redway:** À cause de la façon dont ces biens ont été administrés.

Le vérificateur général s'inquiète, en premier lieu, de ce qu'aucun inventaire complet et précis des terres autochtones ne soit tenu par votre ministère.

Pouvez-vous me dire si vous vous êtes attaqué à ce problème et quelles mesures avez-vous prises pour veiller à ce que les terres et autres biens autochtones que vous êtes chargé d'administrer soient au moins répertoriées en bonne et due forme? Il est évident que si vous bâclez vos responsabilités de fidéicommiss, vous serez poursuivi en justice et je vous rappelle que près de 2 milliards de dollars vous sont demandés à l'heure actuelle. Quelles mesures avez-vous prises dans ce domaine?

**M. Rawson:** Permettez-moi tout d'abord d'insister sur le mot «éventuel» que renferme l'expression «passif éventuel». Ces réclamations dépassent très souvent ce qui est jugé réaliste car il est très difficile de quantifier bon nombre de ces procès. Il est très difficile même à l'avocat du plaignant de chiffrer les dommages demandés.

**M. Redway:** Jusqu'à ce qu'un jugement du type Guérin soit rendu.

**M. Rawson:** Bien vu. Permettez-moi de vous donner quelques détails, si vous n'y voyez pas d'inconvénient, sur le jugement rendu dans l'affaire Guérin. Il est très important, j'en conviens. Cette affaire est liée à une cession de terres conditionnelles qu'il y a eu en 1957; le ministère a loué ces terres à des conditions moins avantageuses que celles approuvées par la bande. Or, cette décision s'appliquera-t-elle aux autres responsabilités du ministère? On ne peut que conjecturer là-dessus.

**M. Redway:** Pensez-vous que le ministère ne devrait pas faire office de fidéicommiss dans toutes ses affaires?

**M. Rawson:** Je ne dirais pas fidéicommiss, masi plutôt fiduciaire. Mais que cette décision se répercute sur toutes les autres responsabilités du ministère relève de la pure conjecture. Malgré tout, nous n'avons pas l'intention de traiter ces affaires-là de manière cavalière. Je comprends ce que chacun a dit, et depuis les années 1950, d'importantes améliorations ont été apportées au plan d'actions et aux procédures du ministère, ce dernier étant plus sensible à ses obligations judiciaires. Par exemple, lorsqu'un plan est proposé, nous informons maintenant toujours les bandes de toute discussion ayant lieu avec des tiers. Nous encourageons régulièrement les bandes à obtenir



## [Texte]

we have adopted the practice of ensuring that proposals are truly fully discussed with band members and voted upon.

None of those are parts of the safety net of the Guérin case. Notwithstanding this view we have that the precedent has limited application, we know there is a need to greater professionalize the management of Indian lands and moneys, and for many good reasons we are developing an expectation of a much increased standard of care.

If I may turn to the Auditor General's recommendation on the maintenance of a complete, accurate, and up-to-date inventory, we agree with the Auditor General, and we agree with the thrust of your remarks entirely. We think the current Indian Land Registry varies in accuracy and completeness as between reserves. The historical records of transactions were often unfortunately general, or incomplete, and research and record maintenance has not kept pace with the transactions.

Our action plan for improving the inventory includes the following: the verification and automation of records by the very early 1990s—a monstrous task—and the establishment of a joint Energy, Mines and Resources and our department's survey map unit by June of 1987, this year, to facilitate preparation of a system of property maps; and in addition a full review of section 73 of the Indian Act to develop amendments and allow regulations to govern registration of interest in Indian lands and the operation of the registry.

Maybe I should speak to the question, if it is relevant to you, of natural resources, which are another form of property and one with a great deal of potential. We are increasing our resources very substantially that have been assigned to Indian oil and gas matters from an expenditure in the past of \$500,000 to an expenditure of \$5 million: a significant increase of staff and professionalism of that staff, and, in effect, the development—and I could speak to more of this, if you wish—of a very professional outside the Public Service Employment Act corporate structure, with a head office in Calgary. We are developing an inventory of the oil and gas resources on Indian lands, and I could speak more about that, if you wish. We intend to complete the mineral resources inventory for all provinces by 1990. We are working on the subject of forest resources and are in the process of developing an action plan on that subject.

That is a bit of a sketch of our actions there. I do not in any way dispute the cautions that are implied in your question. We are absolutely determined to pick up on this.

One overarching comment is that rebuilding of the lands, revenues, and trust sector is most important to us, and most important to my colleague, Mr. Goodwin. We are launching

## [Traduction]

des avis informés et nous veillons désormais à ce que toute proposition soit discutée dans le détail avec les membres de la bande en cause et que les décisions prises face l'objet d'un vote.

Or, aucune de ces dispositions ne fait partie du filet de sécurité de l'affaire Guérin. Bien que nous pensions que ce précédent ne peut avoir qu'une application limitée, nous savons que nous devons mieux gérer les terres et deniers indiens et pour de nombreuses raisons, les unes toutes aussi valables que les autres, nous nous attendons à ce qu'un soin particulier y soit apporté.

Quant à la recommandation du vérificateur général sur la tenue d'un registre complet, précis et actualisé des terres indiennes, nous acceptons cette recommandation et nous approuvons ce que vous avez dit. Nous pensons que l'exactitude et l'exhaustivité actuelle du registre des terres indiennes varient selon les réserves. Les transactions effectuées par le passé étaient souvent malheureusement d'ordre trop général ou incomplet et les recherches et la tenue de ces registres n'ont pas suivi le même rythme que ces transactions.

Pour améliorer la tenue de ce registre, nous avons l'intention de procéder de manière suivante: vérifier et automatiser les registres d'ici le tout début des années 1990—tâche monstrueuse et créer un service cartographique en collaboration avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources d'ici le mois de juin 1987 en vue de faciliter la préparation d'un système de cartes foncières. De plus, nous avons l'intention d'examiner dans le détail l'article 73 de la Loi sur les Indiens dans le but d'y proposer des amendements et d'établir des règlements régissant l'enregistrement des terres indiennes ainsi que l'exploitation de ce registre.

Permettez-moi d'aborder la question des ressources naturelles, si cela vous intéresse, car elles constituent une autre forme de biens et renferment un potentiel non négligeable. Nous portons de 500,000\$ à 5 millions de dollars le montant de nos ressources consacrées aux questions pétrolières et gazières autochtones; nous augmentons de façon appréciable nos effectifs et le professionnalisme de ces effectifs et nous avons l'intention de créer un corps constitué—je pourrais vous en parler davantage, si cela vous intéresse—dont l'administration en général se situerait à Calgary, et ce, en dehors des paramètres de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Nous procédons actuellement à l'inventaire des ressources pétrolières et gazières sur les terres indiennes et je pourrais vous en parler davantage également, si vous le désirez. Nous avons l'intention de terminer l'inventaire des ressources minérales d'ici 1990 pour toutes les provinces. Nous nous attelons maintenant aux ressources forestières et sommes en train d'établir un plan d'action à cet égard.

• 1020

Voilà un résumé des mesures que nous avons pris jusqu'à présent. Je ne conteste d'aucune manière les mises en garde que renfermait votre question. Nous sommes résolus à le faire.

Nous avons la ferme intention de réorganiser les terres, les revenus et nos fonctions de fidéicommiss sont très importantes et le sont plus particulièrement pour mon collègue, M. Goodwin. Nous allons lancer cette opération immédiatement et

[Text]

on that immediately, with the assistance of the Office of the Comptroller General. But there could be more on that.

**Mr. Redway:** Could I just clarify with you, Mr. Rawson, your comments about how the department views... I guess this is part of how it views its own mandate in the administration of aboriginal lands and moneys. I sensed from your answer that perhaps there was a difference between yourself and myself on the question of the standard of care the department should be considering exercising in this situation.

I recognize the legal position may not be entirely clear as to whether the standard of care you are required to exercise is that of a trustee or some lower standard of another fiduciary—an agent or whatever. But at the same time, I would be interested to know, regardless of the legal responsibility and the legal standard of care imposed upon you at this stage with the case law that has been developed so far, whether the department considers the standard of care it should be exercising itself to be the highest standard of a professional trustee. Frankly, I think the public expects you to be exercising that standard, and I would be interested to know whether you think that is your duty yourself, or whether you have some other idea in mind.

**Mr. Rawson:** We intend to achieve in all instances the level of fiduciary responsibility that we believe we have from at least a moral standpoint, and from an operational management and pride of operations standpoint. Absolutely.

**Mr. Redway:** That would be the highest level of a professional trustee's care and management. Is that what you are saying?

**Mr. Rawson:** It would be the highest... Certainly in the area of trust, trust is to me a slightly different area. It is a set of standard rules and a case law of a very specialized nature. In the trust account management, the trusteeship area, yes, we would expect to achieve a standard of trust management that would be considered anywhere to be proper.

**Mr. Redway:** Does that include, in your view, the management of aboriginal lands as such? Do you consider that as part of the trust area you are referring to?

**Mr. Rawson:** We consider that the improved standards of a fiduciary-like nature in the area of land management would be a very worthwhile goal.

**Mr. Redway:** You are choosing your words carefully there. You have not committed yourself to the highest standard of a professional manager managing lands that are really held in trust, in this case. That is what you are saying. You are not going to raise the department's standards to that level. Is that what you are saying?

**Mr. Rawson:** We are being subjected to a lot of suits, as you have mentioned. And I would not like to be called as an expert witness on the specifics of trust and the uniqueness of that sector of law.

[Translation]

ce, en collaboration avec le bureau du contrôleur général. Mais il faut voir.

**M. Redway:** Monsieur Rawson, pourriez-vous préciser ce que vous avez dit à propos de l'opinion du ministère... je suppose que cela fait partie de la façon dont il conçoit son mandat, la façon dont il administre les terres et deniers autochtones. J'ai cru déceler, d'après votre réponse, une légère divergence d'opinion à propos de l'attention que votre ministère devrait apporter à cet exercice.

Je me rends compte que la position juridique de votre ministère est peut-être un peu floue sur la question de savoir si vos fonctions s'apparentent davantage à un fidéicomis ou à un fiduciaire de catégorie inférieure, à un mandataire, par exemple. Mais je voudrais savoir, indépendamment de vos responsabilités juridiques et de vos fonctions si, d'après le droit jurisprudentiel qui existe en la matière, votre ministère estime qu'il devrait faire office de fidéicomis, de fidéicomis hautement compétent. Franchement, je crois que le public s'attend à ce que vous exerciez ces fonctions avec tout le soin voulu et je voudrais savoir si vous-mêmes vous pensez que vous en avez le devoir ou si vous voyez la chose d'un autre oeil.

**M. Rawson:** Nous avons l'intention, dans tous les cas, de nous acquitter de nos responsabilités fiduciaires qui sont les nôtres du point de vue moral du moins, de bien gérer nos opérations pour que nous puissions en être fiers. Absolument.

**M. Redway:** Il s'agit donc du niveau d'attention et de gestion les plus élevés que l'on puisse demander à un fidéicomis professionnel. C'est cela?

**M. Rawson:** Ce serait le niveau le plus élevé... Le problème fiduciaire est quelque peu différent. Il s'agit d'un ensemble de règles normalisées et le droit jurisprudentiel en la matière est très spécialisé. Ainsi, dans ce domaine, oui, nous devrions nous acquitter de nos fonctions de fidéicomis de la façon la plus professionnelle possible.

**M. Redway:** Y incluriez-vous la gestion des terres autochtones? À votre avis, cela fait partie de vos fonctions de fidéicomis?

**M. Rawson:** Nous considérons qu'il serait bon d'améliorer nos fonctions fiduciaires dans le domaine de la gestion des terres.

**M. Redway:** Vous ne vous avancez pas trop. Vous ne vous êtes pas engagés à gérer de la manière la plus professionnelle les terres que vous détenez en fiducie. C'est ce que vous dites. Vous n'allez pas rehausser les normes du ministère. Est-ce que vous dites?

**M. Rawson:** Comme vous l'avez fait valoir, beaucoup de procès nous ont été intentés. Et je ne voudrais pas témoigner à titre d'expert sur ces questions des fiducies et sur le caractère unique que présente cette partie du droit.

**[Texte]**

There are the highest professional management standards, absolutely. If I could be allowed to leave it at that point, I think our understanding is the same on that.

**Mr. Redway:** All right. Now—

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Redway. Although Mr. Hovdebo is the next questioner, he has indicated he would like a supplementary. Is that—

**Mr. Redway:** No problem.

**Mr. Hovdebo:** I want to follow up on that last statement. I do not think you are going to be able to leave it at that last point of . . . As a department, you have to plan for either court decisions or pay-outs. You have to establish a minimum that you are going to accept and say okay, anything below this we will accept; anything above this will have to go to court. Have you done that? Do you have that kind of structure in which you can say, certain types of trust we will accept without any question, others we are going to have to have defined by somebody else?

**Mr. Rawson:** Mr. Hovdebo, the standard we would like to achieve is 100% accuracy in professional management of lands, resources and assets. I am avoiding the assumption of the responsibility of a trustee, because that is a very unique and specialized area of legal jurisprudence that has its own meaning in law. I am not trying to avoid the meaning in common language of the word "trust", but 100% accuracy is what we would like to achieve, and that is where we are headed.

**Mr. Hovdebo:** I would like to follow up on that. Does the Auditor General think the department is going to be able to avoid putting some kinds of figures on their hundred years of management or mismanagement?

**Mr. Dye:** Mr. Hovdebo, they have a long road behind them, and my suspicion is they have a long road in front of them. To put price tags on all the complexities is probably impossible. When it comes to the land claims, I do not think there are values placed on those claims, because nobody knows quite how to do it or how to approach the question. So while it would be desirable to know what the price tag is, I do not know that it is possible.

**Mr. Hovdebo:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Mr. Rawson, I want to get back to some specifics: what you are doing and your timetable for doing it. This is with respect to the whole question of preparing a thorough inventory of the lands, a thorough inventory of the natural resources, whether they be oil and gas reserves or whatever, or whether they be forest resources or mineral resources. I get the impression that you have a timetable that probably extends to the early 1990s, whatever that may be—

**Mr. Rawson:** It was early in 1990.

**Mr. Redway:** In the year 1990.

**Mr. Rawson:** I am sorry. I may have said that wrong.

**[Traduction]**

Nos normes de gestion correspondent aux normes les plus élevées de la profession, c'est certain. Permettez-vous de ne pas en dire davantage car je crois que nous nous entendons sur ce point.

**M. Redway:** Très bien. Ensuite . . .

**La présidente:** Excusez-moi, monsieur Redway. M. Hovdebo est le suivant sur ma liste, mais il m'a demandé s'il pouvait poser une question supplémentaire. Est-ce que . . .

**M. Redway:** Je vous en prie.

**M. Hovdebo:** Je voudrais revenir ce que vous venez de dire. Je ne crois pas que vous allez pouvoir vous en sortir aussi facilement . . . Votre ministère devra soit se plier aux jugements rendus par les tribunaux, soit verser des indemnités et il doit faire des plans en conséquence. Vous allez devoir établir des limites; si les sommes demandées sont supérieures au plafond que vous avez fixé, vous devrez vous défendre devant le tribunal. Est-ce ce que vous avez fait? Avez-vous établi ce genre de mécanisme? Avez-vous décidé d'accepter certaines responsabilités sans discuter et que vous laisseriez aux tribunaux le soin de définir les autres?

**M. Rawson:** Monsieur Hovdebo, nous aimerions pouvoir gérer les terres, ressources et biens autochtones de la façon la plus professionnelle possible et c'est le but que nous chercherons à atteindre. Je ne veux pas que l'on m'apparente à un fidéicommiss, car il s'agit à d'un domaine unique et spécialisé du droit jurisprudentiel. Je n'essaie pas de me soustraire à ce qu'on appelle «confiance» dans le langage courant, mais nous aimerions être exacts à 100 p. 100 et c'est le but que nous cherchons à atteindre.

**M. Hovdebo:** À ce sujet, le vérificateur général pense-t-il que le ministère va pouvoir s'en sortir ainsi et ne pas chiffrer les bévues accumulées au cours d'une centaine d'années de gestion ou de mauvaise gestion?

**M. Dye:** Monsieur Hovdebo, le ministère a déjà parcouru beaucoup de chemin et je crains qu'il lui en reste beaucoup à parcourir. Chiffrer ces problèmes très complexes relève vraisemblablement de l'impossible. Quant aux revendications territoriales, je ne crois pas qu'elles aient été chiffrées car personne ne sait au juste comment les chiffrer ou comment aborder le problème. Alors même si cela était souhaitable, je ne crois pas que cela soit possible.

**M. Hovdebo:** Merci.

**La présidente:** Monsieur Redway.

**M. Redway:** Monsieur Rawson, j'aimerais que vous m'apportiez quelques précisions. Que faites-vous et quand comptez-vous finir ce que vous faites? Je fais allusion à la tenue d'un registre complet des terres, des ressources naturelles qu'il s'agisse des réserves de pétrole ou de gaz, des ressources forestières ou des ressources minérales. Votre calendrier s'étend vraisemblablement jusqu'au début des années 1990, quel que soit . . .

**M. Rawson:** Au tout début de l'année 1990.

**M. Redway:** En 1990.

**M. Rawson:** Excusez-moi, je me suis peut-être trompé.



[Text]

**Mr. Redway:** I see, early in the year 1990. So we are looking at approximately a three-year timeframe for developing, as I understand it, a complete inventory of land. Is that correct? You expect to have a complete inventory of aboriginal lands by early in the year 1990?

**Mr. Rawson:** Land and resources.

**Mr. Redway:** Oh, resources as well. So far we have identified the resources—oil and gas, forest and mineral. Is that correct?

• 1030

**Mr. Rawson:** I should have added quite a number of other resources: gravel and coal in some cases, hard rock minerals in many cases and this kind of base. I do not think we would decide particularly whether land capable of development would be our responsibility to isolate or to . . . But there is much of that for housing or for economic growth.

In the area of land registry, automation of the authority expires in March of 1990 and we can be done. We will begin the property map system and we hope we can complete it in June of 1987. We are targeting our amendments to section 73 for the spring of 1988. In terms of non-renewable resources, except fundamentally peat and ground water; in the Atlantic, this year; in Quebec, a variety of different types of minerals by 1989; in Ontario, all of that by 1990; in Manitoba, we have not completed the petroleum; in Saskatchewan, hydrocarbons by 1987 and others by 1990; in Alberta, we hope to do hydrocarbons this year and others by 1990; in British Columbia, oil and gas partially by 1987 and others by 1988. We hope to complete the forest resources study this year.

**Mr. Redway:** I wonder if the Auditor General could tell the committee his views on the timetable being proposed here. Is this a reasonable timetable in light of the task to be undertaken and the potential liability or risk for the taxpayers of Canada which is hanging out there? Sir, in your view, is it a reasonable timetable to have all of this completed by early in the year 1990?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, we have not seen this timetable before so I am not able to give you a considered view of it step by step. We have been in contact with the department on many of their plans. Just listening to it, it strikes me as aggressive and complete. It is going to be a vast improvement over where they are today. Three years with restraint in departments in terms of fewer people trying to do more with them . . . To achieve what they hope to achieve sounds like a very tall order, but this management seems to be committed to significant improvement. I wish them well.

[Translation]

**M. Redway:** Je vois, au tout début de l'année 1990. Vous avez donc environ trois ans pour faire l'inventaire complet de ces terres. Est-ce exact? Vous espérez avoir terminé cet inventaire d'ici le début de l'année 1990?

**M. Rawson:** Des terres et des ressources.

**M. Redway:** Oh, des ressources également. Ces ressources sont le pétrole, le gaz, les forêts et les minerais. Est-ce cela?

**M. Rawson:** J'aurais dû mentionner un grand nombre d'autres ressources: dans certains cas le gravier et la houille, dans de nombreux cas des minéraux que l'on trouve dans la roche dure, ce genre de choses. Je ne sais pas si nous déciderons qu'il nous revient particulièrement d'identifier les terrains qui se prêtent à l'aménagement . . . Mais un grand nombre de ces terrains sont destinés aux logements ou à favoriser la croissance économique.

En ce qui concerne l'enregistrement des terrains, le renouvellement automatique de l'autorité dont nous jouissons prendra fin au mois de mars 1990. Nous allons commencer à faire des relevés cartographiques des terrains dans l'espoir d'avoir terminé au mois de juin 1987. Nous nous sommes fixés comme objectif le printemps de 1988 pour apporter des amendements à l'article 73. Quant aux ressources non renouvelables, à l'exception essentiellement de la tourbe et des eaux souterraines nous prévoyons: dans la région de l'Atlantique, tout terminer cette année; au Québec, relever toute une gamme de minéraux différents d'ici 1989; en Ontario, tout terminer d'ici 1990; au Manitoba, nous n'avons pas encore terminé le pétrole; en Saskatchewan, les hydrocarbures d'ici 1987 et le reste d'ici 1990; en Alberta, nous espérons faire le relevé des hydrocarbures cette année et du reste d'ici 1990; en Colombie-Britannique, relever en partie le pétrole et le gaz d'ici 1987 et le reste d'ici 1988. Nous espérons terminer l'étude sur les ressources forestières cette année.

**M. Redway:** Le vérificateur général pourrait-il nous dire ce qu'il pense de l'échéancier que l'on vient de nous soumettre. Est-ce un échéancier réalisable vu l'envergure de la tâche à exécuter et les risques éventuels pour les contribuables du Canada? Monsieur, est-il raisonnable, à votre avis, de s'attendre à tout terminer ces travaux au début de 1990?

**M. Dye:** Madame la présidente, nous n'avions pas vu cet échéancier auparavant, et je ne peux donc vous donner une opinion dûment réfléchie de tous les détails. Le ministère nous a tenu au courant d'un grand nombre de ses plans. À en entendre parler, j'ai l'impression qu'il s'agit d'un plan dynamique et complet. Ce sera une grande amélioration par rapport à ce qu'ils ont aujourd'hui. Trois années de contrainte au ministère cependant, pendant lesquelles l'on essaiera de faire plus de travail avec moins de personnel . . . Réaliser tout cela me semble bien ambitieux, mais la direction semble s'être engagée à apporter des améliorations considérables. Je lui souhaite bonne chance.

[*Texte*]

**Mr. Redway:** I take it you would be pleased if they could do it within that period of time.

**Mr. Dye:** I am sure the deputy minister would be pleased.

**Mr. Rawson:** Now I am scared to death.

**Mr. Redway:** You have outlined at least part, if not all, of the timetable. Perhaps you would not mind giving us that in writing. That would be very kind of you.

The Auditor General has identified some other areas in the whole management of lands and resources where he feels there are inadequacies and has to be improvement. You touched on the question of mapping which, I take it, also would include the question of surveying and appraising of the land. Would that be part of it?

**Mr. Rawson:** since I am about to get the hook temporarily, I am going to tag on two other things. He has also identified the question of supervision of staff and the question of the adequacy of the legal services with which you are provided or have access to. I would like you at least to give us something generally as to whether you agree with those comments and what you have in mind in the way of a timetable for correcting the problems, if you do agree that there are problems.

• 1035

**Mr. Rawson:** Firstly, the intent in this calendar year vis-à-vis mapping is to establish a joint mapping unit with Energy, Mines and Resources. We think this will give us a very good understanding of where we are in the world of maps and surveys. At that point, surveys may well have to be undertaken to clarify boundaries or this kind of thing. We do not quite know what lies ahead of us at this stage in that world.

I had not considered the attempt to appraise values in that time frame either. I think the appraisal is a sophisticated business, and it is costly, and we would be attempting to focus our expenditures on those areas requiring it immediately rather than—

**Mr. Redway:** And as required.

**Mr. Rawson:** Yes, that is better. In terms of the professionalizing—I hate the word, I am sure it is not one—of staff and the upgrading of skills or the specialized resources of appraisers, legal people with specialties in one or more areas, surveyors, and that type of thing, we accept the Auditor General's view that more skills are required to handle properly the standard of care we have discussed.

I think we have begun to make a difference. In fact, before I arrived, people were working on that subject, and there has been some improvement. In the last short period of time, I can think of seven or eight lawyers added to the staff when vacancies have occurred to work in areas such as this, and there are some new internal staff, as well as the capacity to contract and seek outside opinions, which is really extremely important in one of the areas we will no doubt touch upon. Under section 64, the opinions of Mr. Donovan Waters are an

[*Traduction*]

**M. Redway:** J'en conclus que vous seriez heureux si l'on arrivait à le faire dans ces délais.

**M. Dye:** Je suis persuadé que le sous-ministre en serait heureux.

**M. Rawson:** Pour l'instant, j'ai très peur.

**M. Redway:** Vous nous avez donné un aperçu de l'échéancier, du moins en partie. Peut-être pourriez-vous nous le donner par écrit. Ce serait bien aimable.

Le vérificateur général a relevé d'autres secteurs de l'administration des terres et des ressources où à son avis, il y a des lacunes où il faudrait apporter des améliorations. Vous avez mentionné brièvement les relevés cartographiques et j'en conclus que cela comprend l'arpentage des terrains et leur évaluation. Est-ce exact?

Monsieur Rawson, comme on est sur le point de me couper la parole, je vais ajouter deux autres questions. Il a également relevé la question de la surveillance du personnel et celle de la compétence des services juridiques qu'on vous fournit ou auxquels vous avez accès. J'aimerais que vous nous disiez au moins, d'une façon générale, si vous estimez ces remarques valables et à quoi vous songez afin de remédier à ces problèmes, si vous convenez que problème il y a.

**M. Rawson:** Tout d'abord, au cours de la présente année civile, nous avons l'intention de constituer une unité conjointe de cartographie avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Nous acquerrons ainsi une bonne connaissance de ce qu'il nous faut comme cartes et comme relevés. Cela fait, il se peut fort bien qu'il nous faille entreprendre des relevés afin de préciser les lignes de démarcation, etc. Nous ne savons pas exactement ce qui nous attend à cet égard.

Je n'avais pas envisagé d'essayer d'évaluer la valeur des terrains dans ces délais. C'est un travail spécialisé et coûteux, et nous allons plutôt tenter de garder notre argent pour les secteurs où il faut agir immédiatement, et non . . .

**M. Redway:** Selon les besoins.

**M. Rawson:** Oui, c'est cela. Quant à la professionnalisation—j'ai horreur de ce mot, je ne sais pas si c'en est un—du personnel et le perfectionnement des compétences ou les connaissances spécialisées des évaluateurs, des juristes spécialisés dans un ou plusieurs domaines, des arpenteurs, ce genre de chose, nous acceptons l'opinion du vérificateur général selon laquelle il nous faut plus de personnel spécialisé afin de respecter les normes dont nous avons discuté.

Je crois que nous commençons à voir une différence. En fait, avant mon arrivée, certains y travaillaient déjà, et il y a eu certaines améliorations. Ces derniers temps, sept ou huit avocats se sont joints au personnel lorsqu'il y a eu des postes vacants dans ce secteur, et nous avons également quelques autres nouveaux employés, en plus de la possibilité de donner du travail à contrat et d'obtenir des opinions de l'extérieur, ce qui sera vraiment très important dans un des domaines auquel nous allons toucher. L'article 64, pour lequel nous avions

*[Text]*

example of seeking out a professional or leading expert where we can.

We understand. We are going to work on training and retraining, and we are going to work on recruitment, and we have begun.

**Mr. Redway:** I will come back later, if I may.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** While we are on it, I want to stay on section 64. In our first report, of February 1985, we asked:

(d) that the Minister immediately seek a judicial opinion regarding the correct interpretation of subsection 64(k) of the Indian Act in order to ensure that the Crown is not exposed to any future legal liability.

Can you elaborate a little bit on that? What have you done regarding that particular recommendation by this committee?

• 1040

**Mr. Rawson:** Madam Chair, Mr. Hovdebo, the actions include, in July of 1986, the formation of a committee with departmental and Indian representation to review and recommend a course of action to the Minister vis-à-vis that part of section 64 which relates to the payment to parents or guardians of funds held in trust for minors.

The committee has now held five meetings. It has been slow. What we are attempting to do is to address this with the partnership of the Indian people. The most recent committee meeting was January 26, which would be yesterday. Mr. Goodwin was there, and has just come back from that meeting. I believe, as he does, that there was an agreement that an amendment must be proposed.

That is the last of those meetings. There is now a very small subgroup that will check through the proposed draft amendment, and I am just dealing with minors' trusts at the moment, sir. So the process will then be tied up. A proposed amendment to the House, it seems to me, would very likely emerge from that to clarify the points the Auditor General made, quite correctly, on the subject of payments to minors. That is an element of section 64.

With respect to the other elements of section 64, perhaps I could ask Mr. Goodwin to speak to that.

**Mr. D. Goodwin (Assistant Deputy Minister, Lands, Revenues and Trusts, Department of Indian Affairs and Northern Development):** Madam Chair, Mr. Hovdebo, I think you referred to paragraph 64(k) as being a central issue. I think that is true; it has been for some period of time. However, our current administration of the act under that section is, I think, very clear and it is on track in terms of the legal interpretations we are now operating with.

Paragraphs 64(a) to 64(k) include all of the authorities the Minister has to approve the use of capital moneys by Indian

*[Translation]*

obtenu l'avis de M. Donovan Waters est justement un exemple du recours à un professionnel ou à un des premiers spécialistes du domaine lorsque c'est possible.

Nous avons compris. Nous allons nous efforcer de mettre l'accent sur la formation et le perfectionnement, nous allons nous efforcer de recruter ce qui est déjà commencé d'ailleurs.

**M. Redway:** Je continuerai plus tard, si vous le permettez.

**La présidente:** Merci. Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Pendant que nous y sommes, je vais continuer à parler de l'article 64. Dans notre premier rapport, du mois de février 1985, nous avions demandé:

Que le ministre cherche immédiatement à obtenir un avis juridique sur l'interprétation exacte du paragraphe 64(k) de la Loi sur les Indiens afin d'éviter à la Couronne d'éventuelles poursuites judiciaires.

Pouvez-vous nous parler un peu de cette question? Qu'avez-vous fait à la suite de cette recommandation particulière du Comité?

**M. Rawson:** Madame la présidente, monsieur Hovdebo, en juillet de 1986, nous avons créé un comité regroupant des représentants du ministère et des Indiens afin d'étudier la situation et de recommander au ministre les mesures à prendre en ce qui concerne les dispositions de l'article 64 qui portent sur le versement aux parents ou aux tuteurs des sommes déposées en fiducie pour des mineurs.

Ce comité jusqu'à présent s'est réuni cinq fois. Les progrès sont lents. Nous tentons de trouver une solution de concert avec les Indiens. La dernière réunion du comité a eu lieu le 26 janvier, c'est-à-dire hier. M. Goodwin y était, il en revient. Je crois, tout comme lui, qu'on s'est entendu pour dire qu'il fallait proposer un amendement.

C'était la dernière des réunions prévues. Maintenant, un tout petit sous-comité étudiera le texte du projet d'amendement, et pour l'instant, je ne parle que des comptes fiduciaires à l'intention des mineurs, monsieur. Le processus sera alors terminé. Ensuite, à mon avis, le projet d'amendement sera présenté à la Chambre en vue de préciser les points que le vérificateur général a à juste titre relevés sur les versements aux mineurs. Cela fait partie de l'article 64.

Quant aux autres dispositions de l'article 64, peut-être puis-je demander à M. Goodwin de vous répondre.

**M. D. Goodwin (sous-ministre adjoint, Terres, Recettes et Fidécimmis, Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien):** Madame la présidente, monsieur Hovdebo, je crois que vous avez dit que l'alinéa 64(k) était l'une des questions fondamentales. C'est juste, à mon avis; et ce, depuis un certain temps. Notre application de cette disposition de la loi est, je crois, très claire, et nous nous conformons aux interprétations juridiques qui en ont été faites.

On trouve aux alinéas a) à k) de l'article 64 tous les pouvoirs dont dispose le ministre pour autoriser les bandes à



## [Texte]

bands. Paragraph 64(a) refers to the per capita distribution issue; a sub-element of that is the discussion that has just been completed by the deputy minister regarding the payment of minors' share of per capita distributions to parents.

Paragraphs 64(b) to 64(j) are relatively straightforward. They are paragraphs that identify quite specifically categories of payments the Minister can authorize: houses, farm equipment, etc. If you really examine paragraphs 64(b) to 64(k), I think they are an excellent illustration of just how archaic this act is. There is no implication whatsoever that capital moneys would have the significance they have today.

I think it would not be difficult to actually put a price tag on what the drafters of the 1951 act had in mind. It is likely in terms of tens of thousands of dollars. At the moment capital moneys are in the order of hundreds of millions of dollars. The sophistication of bands in the way in which they wish to use those capital dollars is incredibly advanced beyond anything that could have been envisaged in 1951.

• 1045

The point of my comment is that paragraph 64(k) is more all-embracing. If I recall, it refers to the Minister's authority for the approval of money that in his view is for the benefit of the band. We operate now with a legal opinion that says if the Minister deems the interests of the band to be best served through the kinds of proposals they place before the Minister, then those approvals can be granted and the expenditures can be made.

There had been an earlier interpretation that paragraph 64(k) really only applied to variations of (b) to (j) and the specifics in there. There is a legal expression for it; I have forgotten what it is. In any event, we are now operating with a much broader but far more realistic interpretation of what paragraph 64(k) can mean to Indian communities as they wish to invest and to use their capital funds for development purposes. At the moment it is certainly my view that we are on track in the administration of paragraph 64(k). We are able to meet the legitimate interests of Indian development.

Just as a parenthetical comment, recently there was an investment of significant money, many millions of dollars, by a particular band in a major high-tech laser development corporation establishing in Alberta. As a result of this injection of capital, the Government of Alberta moved in behind the band with an investment of \$15 million, I believe, from the Heritage Fund. These are the kinds of interests out there and the kinds of sophisticated investments the bands are now involved in. Of course, we accept the responsibility of ensuring that we provide the best advice to the Minister as he makes a decision regarding the essential expression in paragraph 64(k), which is the use and benefit of the band. So I believe we are on track.

**Mr. Hovdebo:** The Auditor General expressed concern not only about the slowness of the operation but also about the seeming fuzziness of knowledge of the department in what was

## [Traduction]

utiliser les comptes de capital. L'alinéa a) porte sur la distribution per capita; le sous-ministre vient tout juste d'expliquer un élément secondaire de cette disposition en vous parlant du versement de la part des enfants mineurs aux parents.

Les alinéas b) à j) de l'article 64 sont assez clairs. On y trouve l'énumération des catégories précises de versements que peut autoriser le ministre: pour les logements, pour l'équipement agricole, etc. Si vous examinez attentivement les alinéas b) à k) de l'article 64, je crois, vous constaterez à quel point cette loi est archaïque. Rien n'y laisse supposer l'importance que l'argent des comptes de capital auraient aujourd'hui.

À mon avis, il ne serait pas difficile d'évaluer avec exactitude les sommes exactes que les rédacteurs de la loi de 1951 avaient en tête. Il s'agissait fort probablement de dizaines de milliers de dollars. Or maintenant, il s'agit de centaines de millions de dollars. Dans le choix des placements de leurs capitaux, les bandes montrent des connaissances financières beaucoup plus poussées que tout ce qu'on pouvait prévoir en 1951.

Oui, mais le paragraphe 64(k) couvre plus de choses puisque, si ma mémoire est fidèle. Il soumet à l'approbation du Ministre, les fonds qui lui semblent revenir à la bande. L'expert juridique ayant établi que si les propositions faites au Ministre sont à l'avantage de la bande, on doit alors donner le feu vert et les dépenses de capital doivent être autorisées.

Selon une interprétation précédente, le paragraphe 64(k) ne s'appliquerait qu'aux variantes précisées aux alinéas b) et j). Je ne sais plus au juste les termes juridiques qui s'appliquent en l'occurrence. Quoi qu'il en soit, l'interprétation du paragraphe 64(k) est désormais beaucoup plus généreuse, mais beaucoup plus réaliste aussi, de sorte que les collectivités indiennes peuvent utiliser leurs capitaux à des fins d'investissement ou de développement. Personnellement, je me suis convaincu que c'est la bonne interprétation du paragraphe 64(k), qui est de promouvoir les intérêts légitimes des bandes indiennes.

Je vous ferais remarquer que récemment une bande de l'Alberta a investi plusieurs millions de dollars dans une société de technologie de pointe locale, qui se spécialise dans la fabrication des lasers et le gouvernement de l'Alberta, dans la foulée, a alloué 15 millions de dollars qui provenaient, je pense du fonds du patrimoine. Aujourd'hui, les bandes indiennes ont tendance à placer leur argent dans ce genre de technologie. Bien entendu, c'est à nous que revient la responsabilité de nous assurer que les meilleurs conseils soient prodigués au Ministre lorsqu'il doit décider, aux fins du paragraphe 64(k), ce qui est à l'avantage de la bande. Nous sommes donc sur la bonne voie.

**M. Hovdebo:** Le Vérificateur général s'est inquiété du temps que cela prenait et également du fait que le ministère responsable avait apparemment des idées peu claires sur la question.

*[Text]*

actually involved. I wonder if the Auditor General would comment on this whole area. Are you up to date on it as far as the department has moved? Do you feel the department is getting to the position where they do have a handle on this area?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I am going to ask one of my assistants. I am not sure whether it is Mr. Barry or Mr. Ting who has the most recent exposure on this area of section 64.

**Mr. L. Ting (Principal, Government Services, Office of the Auditor General of Canada):** At the time we did the audit, they did not have any clear instructions on how to integrate paragraph 64(k). Many times when you look at those files—as we seen in some of those relating to revenue—we are concerned that unless they have very clear specific documentation, they are releasing the funds submitted to the Ministers for making decisions. This happened two years ago. I am not sure what is happening now. We have not followed up very closely since then. I understand they have greatly improved after the Guerin case, after our reports. I think they have done a lot of searching on clarifying how to define paragraph 64(k). They have tightened it up, as far as we know.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo, if you would allow me a supplementary here, or at least if I could have something clarified, in the opening statement it was said that section 64 is still not clear. But now we hear you have a broad interpretation you like better and with which you feel you can work. On the basis of this, millions of dollars are being invested. But it is not yet clear. This broad interpretation could be challenged in court and a narrower amount could be substituted, which would leave the taxpayer at risk, if I understand it. Now Mr. Ting says you have tightened things up. I am just a little puzzled. Could someone clarify all this for me?

• 1050

**Mr. Ting:** In the past at the regional office, a lot of those releases relating to paragraph 64(k) relate to welfare programs, actually relate to a revenue type of funds. It is not really relating to a capital investment where we will maintain the capital for future generations. I understand, from talking to some of the regional people in the head office, that they have changed the approval process. If they are only relating to capital natures, they will consider it; if only relating to revenue natures that they expend the funds now and have no future benefits, they will think twice before releasing the funds.

In the past they released the funds to improve the welfare of the band because they needed the funds now, rather than waiting for the future. So they wanted to increase the standard of living right now by using the capital funds. There has been releasing through that way, but I think, after me pointing out to them, they have considered carefully. If they have no future benefits, they would ask what are the future benefits when we release the capital funds to the band. So I think they have

*[Translation]*

J'aimerais avoir votre réaction, monsieur le Vérificateur général. Savez-vous où en est exactement le ministère? Pensez-vous qu'ils sont sur le point de rendre la situation bien en main?

**M. Dye:** Madame la présidente, je demanderais à un de mes adjoints de répondre, celui qui s'est le plus récemment occupé de l'application de l'article 64, soit M. Barry, soit M. Ting.

**M. L. Ting (Directeur principal, Opérations de vérification, bureau du Vérificateur général du Canada):** Au moment où nous avons fait cette vérification, on n'avait pas précisé clairement la façon d'intégrer le paragraphe 64k). Lorsque nous consultons ces dossiers, et vous l'avez constaté dans certains dossiers concernant les recettes, nous craignons que les fonds qui relèvent du Ministre ne soient dégagés en l'absence de documentation claire et précise. Cela s'est produit il y a deux ans et j'ignore si cela arrive encore aujourd'hui car nous n'avons pas suivi la chose de très près. Je pense que la situation s'est grandement améliorée après qu'ils aient reçu nos rapports sur l'affaire Guerin. Je pense qu'ils ont longuement étudié le paragraphe 64k) et qu'ils en ont rétréci le champ d'application.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo, je voudrais vous poser une question complémentaire ou vous demander un éclaircissement. Dans la déclaration d'ouverture, on précise que l'article 64 n'est pas clair. Or, la nouvelle interprétation est apparemment plus généreuse et semble vous convenir. En vertu de cette interprétation il y a des millions de dollars qui sont investis. Pourtant, ce n'est pas clair. Cette interprétation généreuse pourrait être contestée devant un tribunal et on pourrait l'interpréter de façon plus restrictive, ce qui, si je comprends bien, représente un risque pour les contribuables. Or, M. Ting nous dit que l'on a rétréci le champ d'application de ce paragraphe. Je m'étonne donc. Quelqu'un pourrait-il tirer cela au clair pour moi?

**M. Ting:** Autrefois, dans les bureaux régionaux, une grande partie des fonds dégagés en vertu du paragraphe 64k) pour des programmes de Bien-être, étaient utilisés en fait pour certains fonds de revenu. Il ne s'agit pas vraiment d'un fonds de placements où l'on conserve le capital pour les générations à venir. D'après mes conversations avec des délégués régionaux du bureau chef, la formule d'acceptation n'est plus la même. S'il s'agit d'une demande relative à des fonds d'immobilisations, il l'étudie sérieusement, mais s'il s'agit en fait de dépenses qui ne rapporteront rien à l'avenir, ils y penseront deux fois avant de donner le feu vert.

Autrefois, ils dégageaient des fonds destinés à améliorer le sort de la bande car ils avaient besoin de capitaux immédiatement et ils ne pouvaient se permettre d'attendre. Il s'agissait d'augmenter le niveau de vie tout de suite en utilisant ces fonds. Même dans ce cas, la décision a été sagement mûrie et ils demandent à la bande ce que ces fonds d'immobilisation leur rapporteront à l'avenir. C'est donc une condition de plus qui est prise en compte lorsqu'ils dégagent des fonds en vertu du paragraphe 64k).

[*Texte*]

added that condition when they analyse the release under paragraph 64(k).

**The Chairman:** Mr. Rawson.

**Mr. Rawson:** We have instituted certain safeguards. Ultimately, I believe a section as important as this, and as carefully commented upon both by this committee and by the Auditor General, requires the House of Commons to review it in the form of an amendment.

On the other hand, there are some things in the shorter term that we could do and have done. There are some safeguards that we have instituted. The current policy requires the preparation and presentation to band members of annual budgets and expenditure forecasts for the coming year by the band council. So all parties would know and it would not be a surprise, these requirements and others, including post-disbursement procedures relating to the expenditure of capital moneys under section 64, were communicated in 1983 in a program circular to departmental staff. The procedures are also the subject of an additional communication from me in June 1986.

While we do not admit that there is liability for actions under paragraph 64(1)(k), we are aware of the potential future legal liability concerns you have expressed, and we have a review currently under way. The consideration will be an amendment that would introduce a greater element of flexibility into the expenditure provisions to allow bands to use capital and revenue for a wider purpose, but would authorize it much more specifically and clearly. It is obviously designed to overcome the very point you are raising.

**The Chairman:** Thank you. That kind of detail is helpful, because up to now what has not been coming clear to me is exactly what you are doing differently since the Guérin decision. Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Would you make available to us your recommendations as far as the changes of that section are concerned? Is that possible?

• 1055

**Mr. Rawson:** No. It is impossible at this stage. We have not proceeded that far, sir.

**Mr. Hovdebo:** Would anyone else have any comment on this particular . . . ?

**Mr. Dye:** I agree that clarification is necessary, but I have not seen the draft legislation either, Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I am going to back up here to ask maybe a much more general question; it has to do with the urgency of decisions being made here, or a structure being in place that works.

Taking into consideration the almost diametrically opposed position of Indian control and the Indian Act, the paternalism of the Indian Act, do you think there is any possibility of the department actually being able to fulfil their stated requirements of Indian control until they get the whole trustee-trust responsibility straightened out and maybe even have a dollar figure on them? Is there any chance of you fulfilling that

[*Traduction*]

**La présidente:** Monsieur Rawson.

**M. Rawson:** Nous avons mis en place certaines garanties. En fin de compte, pour un article aussi important que celui-ci, qui a fait l'objet d'un examen aussi attentif de la part des membres du Comité et de la part du solliciteur général, mérite d'être étudié à la Chambre des communes sous forme d'amendement.

D'autre part, certaines choses sont faisables et ont été faites à plus court terme. Nous avons mis en place certaines garanties et, en vertu de la politique actuelle, le Conseil de la bande est tenu de préparer et de présenter aux membres des budgets annuels et de prévisions budgétaires pour l'année suivante. Tous les intéressés sont donc au courant, ils ne sont pas pris par surprise; ils savent quels sont les besoins et quelles sont les dépenses prévues en vertu de l'article 64 tel que communiqué par une circulaire du ministère en 1983, à laquelle s'est greffée une communication supplémentaire que j'ai adressée en juin 1986.

Sans accepter la responsabilité en vertu du paragraphe 64(1)(k), nous avons pris bonne note de vos observations et nous avons lancé une étude actuellement en cours. Cela se soldera par un amendement qui permettra d'accroître la flexibilité des dispositions relatives aux dépenses afin d'accorder un usage plus libéral des capitaux et des recettes des bandes, mais tout en précisant l'objectif beaucoup plus clairement. L'idée, c'est d'éliminer les problèmes que vous avez identifiés.

**La présidente:** Je vous remercie. Ce genre de précision est utile, car j'ignorais jusqu'à présent que les choses avaient changé depuis l'arrêt Guérin. Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Êtes-vous en mesure de nous faire parvenir vos recommandations sur les changements à apporter à cet article?

**M. Rawson:** Malheureusement, nous n'en sommes pas encore là, monsieur.

**M. Hovdebo:** Quelqu'un d'autre pourrait-il commenter là-dessus?

**M. Dye:** La précision s'impose, monsieur Hovdebo, mais moi non plus, je n'ai pas vu l'avant-projet de loi.

**M. Hovdebo:** Je fais donc marche arrière pour poser une question beaucoup plus générale qui porte sur la nécessité de prendre des décisions rapides et d'avoir en place une structure adéquate.

Étant donné la philosophie diamétralement opposée de la Loi sur les Indiens paternaliste d'une part, en faveur du contrôle par les Indiens d'autre part, estimez-vous possible que le ministère puisse effectivement remplir les conditions qu'ils se sont imposé pour le contrôle par les Indiens jusqu'à ce que leur responsabilité comme fiduciaire ait été dûment établie et même précisée en termes monétaires? Pensez-vous qu'ils



[Text]

stated goal that you have without solving all these problems we are talking about, even land claims?

**Mr. Rawson:** I think it is a reasonable strategy to reach for excellence in the administration of moneys and lands and the understanding of those moneys and lands while at the same time doing the best job we can of the untidy process of the development of the transfer of responsibility and the growth of responsibility and of accountability to Indian electors in the world of self-government.

I suspect there will be, sir, for many, many decades some Indian bands who wish to have the services delivered directly by the department in much the same way as they have in the past. One northern Saskatchewan group, for example, in fact demands to have an Indian agent on site, and does not want to have a band office, because that would lead to decision-making on their own. Now, that is one end of sort of the book end. The other end is groups like Sechelt in southern British Columbia, where indeed they are exceedingly determined and very competent and wish to proceed to a long-term control of their lands and resources and have indeed done so.

I think the department has no choice but to proceed with attempting to maintain and improve the level of care, the standard of care that Mr. Redway has mentioned, and at the same time work at and sometimes just cope with the growth of local government powers and the maintenance of services to those who wish to have them as under the Indian Act.

So Sechelt, being outside the Indian Act as a body with their own legislation, are going their direction. It is a positive direction. It is one that from a policy point of view both my Ministers have been absolutely supportive of. At the same time, we must do the best job we possibly can with service delivery.

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Hovdebo. Would you allow Mr. Redway a supplementary?

**Mr. Hovdebo:** Okay.

**Mr. Redway:** Mr. Rawson, you have indicated there has to be a certain amount of flexibility in the way you deal with the capital of bands, because you have, on one hand, people who want an Indian agent on the site, and on the other hand you have the Sechelt people, who want to do their own thing. I guess we all recognize that. What we have been trying to encourage you to do is either to develop a procedure under the current legislation or to amend the current legislation, or to urge an amendment of the current legislation, to provide you with the flexibility you want, but at the same time to provide the taxpayers with some protection here from the potential liabilities and risks that lie out there. You have indicated you are in the process of reviewing that. I would like to know specifically when you would anticipate being in a position to recommend a change to the legislation and when that might be brought forth.

[Translation]

pourront atteindre leur objectif sans résoudre tout d'abord les problèmes mentionnés, y compris les réclamations territoriales?

**M. Rawson:** Je pense que c'est une excellente voie à suivre pour l'administration des terres et des sommes visées, tout en faisant de notre mieux pour nous dépeêtrer de ce transfert de responsabilités qui voit grandir la responsabilité des électeurs indiens dotée d'un autogouvernement.

Je pense que cela prendra encore plusieurs dizaines d'années avant que les services directs du gouvernement ne soient plus nécessaires pour certaines bandes indiennes. Il y a un groupe du nord de la Saskatchewan, par exemple, qui a demandé, exigé en fait d'avoir un représentant du Ministère sur place et refuse d'avoir un bureau de bandes, ce qui reviendrait à les rendre responsables de la prise de décisions. C'est évidemment une réaction extrême. Et vous avez des groupes comme les Sécheltes du sud de la Colombie-Britannique, qui sont fort déterminés, très compétents, qui veulent assurer à long terme le contrôle sur leurs terres et leurs ressources et ont déjà amorcé le processus.

Je pense que le Ministère n'a d'autres recours que d'essayer de maintenir et d'améliorer le niveau des services comme M. Redway l'a mentionné, tout en s'adaptant à la prise progressive de pouvoir par les autorités locales; le Ministère doit continuer d'assurer les services auxquels les Indiens ont droit en vertu de la Loi sur les Indiens, tant qu'ils le voudront.

Les Sécheltes ne se prévalent pas de la Loi sur les Indiens, car ils ont voté leur propre loi et ils suivent leur propre chemin, chemin que mes ministres approuvent tous deux. Parallèlement, nous devons continuer d'assurer de notre mieux les services traditionnels.

**La présidente:** Pardonnez-moi, monsieur Hovdebo. Autorisez-vous M. Redway à poser une question complémentaire?

**M. Hovdebo:** D'accord.

• 1100

**M. Redway:** Monsieur Rawson, vous avez indiqué qu'il y aurait désormais une certaine souplesse dans l'administration des fonds des bandes mais vous avez, d'une part, des bandes indiennes qui réclament un représentant du ministère sur place et de l'autre vous avez les Sechelt, qui veulent faire cavalier seuls. Nous connaissons la situation. Nous avons essayé de vous encourager à mettre au point une procédure aux termes de la loi en vigueur ou de proposer un amendement à cette loi afin de vous accorder la souplesse dont vous avez besoin, tout en assurant la protection des contribuables contre les dangers et risques inhérents. Vous avez parlé d'une étude en cours. J'aimerais savoir quand vous serez en mesure de recommander un amendement à la loi.

[*Texte*]

**Mr. Rawson:** That is awfully closer to a ministerial question.

**Mr. Redway:** When would you be in a position to put to the Minister a recommendation?

**Mr. Rawson:** The description of the options would go forward this spring. We would be in a position this spring.

**Mr. Redway:** This spring. Spring is three months. Can you help me there? Is it late spring or early spring? Are we looking at June 21, sir?

**Mr. Rawson:** It is almost weather forecasting, is it not, sir? By June 1.

**Mr. Redway:** June 1. Would you be in a position to provide the committee with those options, or is that one of these things the Auditor General cannot see, so we cannot either?

**Mr. Rawson:** I think my responsibility would be to present them to the Minister, and if the Minister felt the work indicated a direction he could support, it would then be over to him. He might send us back to rework what we have done. There are those kinds of hazards in the road of the bureaucrat.

**Mr. Redway:** So on June 1 we could ask you whether you have actually completed the task as indicated, and after that we might bug the Minister. Is that what you are saying?

**Mr. Rawson:** I certainly am not saying that.

**Mr. Hovdebo:** One more question. I have 17 reserves and 12 bands in my constituency, from Shellbrook, Saskatoon, and Prince Albert. I have both ends of the spectrum you are talking about. In those cases where you are moving to pretty much band control, as much as possible—administration, welfare system, even education—are you going to be able to do that without settling all those others—the capital, the payments to miners, the estate structure, the land claims—for that particular band? Are you going to have to do it on a band basis? And if you do that, what is the structure you are going to have in place for each of those items? If you do it in one, that is going to be the precedent for the next one.

**Mr. Rawson:** The answer is, I believe, largely yes, it is possible to proceed with self-government, for example, under Alternative Funding Arrangements, which is a new program you may wish to have information on, a quick sketch of which, I should indicate, would be a five-year predictable financing arrangement, allowing the bands greater flexibility and so on to manage their own affairs. I think it is possible to proceed that way under AFA right now.

• 1105

What I am trying to say is that we have to do both. We have to proceed on parallel tracks to clarify and protect the exposure, and to clarify and develop the capital and revenue issues that Mr. Ting and the Auditor General have described. At the same time, we believe self-government can be proceeded with under AFA and in other ways to allow bands to take more control of their own affairs.

[*Traduction*]

**M. Rawson:** Cela ressemble fort à une question que poserait le ministre.

**M. Redway:** Quand serez-vous en mesure de présenter une recommandation au ministre?

**M. Rawson:** Les différentes options seront prêtes au printemps prochain.

**M. Redway:** Au prochain prochain, soit dans trois mois. Pouvez-vous me préciser si cela se fera au début du printemps ou à la fin du printemps? Devrons-nous attendre au 21 juin, monsieur?

**M. Rawson:** C'est un peu comme des prévisions météorologiques n'est-ce pas? Mettons au premier juin.

**M. Redway:** Au premier juin. Serez-vous en mesure de présenter ces options au Comité ou est-ce qu'elles restent chassé gardée et que le vérificateur général ni nous n'y aurons accès?

**M. Rawson:** Je pense que j'ai le devoir de les soumettre au ministre et si ce dernier semble les approuver, la décision dépend ensuite de lui. Il peut nous les renvoyer pour nous les faire remanier. Cela nous arrive parfois. C'est le genre de choses auxquelles les bureaucrates sont accoutumés.

**M. Redway:** On pourra donc vous demander le premier juin si vous avez terminé et ensuite on pourra aller casser les pieds au ministre. C'est bien ce que vous avez dit?

**M. Rawson:** Absolument pas.

**M. Hovdebo:** Une dernière question. Dans mon comté, j'ai 17 réserves et 12 bandes de Shellbrook, de Saskatoon et de Prince-Albert. Et j'ai les deux extrêmes que vous avez mentionnés. Dans la mesure où vous essayez de confier la plupart des responsabilités sur le plan administration, Bien-être social, voire même instruction, au contrôle de la bande, n'êtes-vous pas également obligés de régler les autres points—immobilisations, versements aux mineurs, réclamations territoriales, pour la bande en question? Est-ce que vous devrez procéder bande par bande? Dans l'affirmative, quel mécanisme mettrez-vous en place pour chacun de ces postes? Si vous le faites pour une bande, cela crée automatiquement un précédent.

**M. Rawson:** Nous allons je pense procéder de cette façon. Nous pouvons établir cet autogouvernement, par exemple, en vertu des modes optionnelles de financement, un nouveau programme qui vous intéresse peut-être. Il s'agit d'un accord financier établi sur une période de cinq ans, qui accorde plus de souplesse aux bandes dans l'administration de leurs affaires. Je pense qu'on peut se prévaloir de ce programme MOF dès maintenant.

Autrement dit, les deux sont faisables. Nous devons procéder parallèlement pour que la chose soit claire, tout en nous protégeant, et tout en tirant au clair les questions d'immobilisations et de recettes mentionnées par M. Ting et par le vérificateur général. Parallèlement, le gouvernement peut avoir recours au programme MOF et de permettre petit à petit aux bandes de prendre en main les rennes du pouvoir.

[Text]

**Mr. Hovdebo:** May I go on?

**The Chairman:** One more question.

**Mr. Hovdebo:** This calls for an opinion. If you had had 100% trusteeship operation in all of these areas from the beginning of time till now, the turnover to control by bands would be very simple, would it not?

**Mr. Rawson:** Simpler.

**The Chairman:** Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** I would like to ask the deputy minister or his staff how many bands are currently in a critical deficit situation across the country. I ask that question because we certainly hear a lot in the media these days about sit-ins in places like Regina and Winnipeg.

**Mr. Rawson:** The search is on for the numbers. We will have them for you in just a minute.

**The Chairman:** I hate to limit your questioning, but we have agreed this morning to concentrate on certain sections. We will be having further hearings where your other questions could be asked. Do you have questions on the sections concerning the management of lands and moneys, or the clarification of the department's mandate?

**Mr. Ravis:** Does the deficit situation not fall within management of bands and moneys?

**The Chairman:** It is contributions, which we had thought we would deal with another day. If it is very important to ask it today, go ahead.

**Mr. Ravis:** I thought it fell within the scope of the two areas.

**The Chairman:** Would it help you if we gave you the sections in the Auditor General's report that we were trying to get our questions today related to?

**Mr. Ravis:** That is 11...

**The Chairman:** There is the reserves and trusts part, beginning with 11.10 and going to 11.66; then the section on trusts for minors, which I think is 11.36. The section on land management begins 11.14, the section on estates at 11.30, management of Indian moneys at 11.46. The trust accounts begins 11.59. If you have questions in those areas this morning... and perhaps we could get to your other questions in another session. The officials may not have the specialists here on all the other areas, because they were advised on what we would be dealing with this morning.

• 1110

**Mr. Ravis:** Indian self-government was touched on earlier and I gather that—

**The Chairman:** It was touched on in terms of the mandate, yes.

**Mr. Ravis:** That is fair ball, but I guess I felt that the question of the deficits fell within section 11.46, Indian band funds. You are saying it is in contributions.

[Translation]

**M. Hovdebo:** Puis-je continuer?

**La présidente:** Une dernière question.

**M. Hovdebo:** J'aimerais une opinion. Si vous aviez eu plein contrôle depuis le début jusqu'à présent, la passation de pouvoir aurait été très simple, n'est-ce pas?

**M. Rawson:** Plus simple.

**La présidente:** Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** J'aimerais demander au sous-ministre ou à son équipe combien de bandes accusent actuellement un déficit grave. Si je pose la question, c'est que beaucoup d'encre a coulé là-dessus dans la presse sur certains événements qui se sont déroulés à Regina et Winnipeg récemment.

**M. Rawson:** Vous voulez des chiffres. Cela peut prendre une minute.

**La présidente:** Cela me déplaît de vous couper la parole, mais nous avons convenu d'insister ce matin sur certains articles. Nous aurons d'autres audiences au cours desquelles vous pourrez poser vos questions supplémentaires. Avez-vous des questions qui portent sur l'administration des terres et des sommes visées, ou sur le mandat précis du ministère?

**M. Ravis:** Est-ce qu'un budget déficitaire ne relève pas de l'administration des bandes et des sommes visées?

**La présidente:** Il s'agit de contributions, et nous avions prévu d'en discuter un autre jour. Si vous considérez cela urgent, allez-y.

**M. Ravis:** Je pensais que le sujet était pertinent.

**La présidente:** Voulez-vous que je précise les articles du rapport du vérificateur général sur lequel nos questions doivent porter aujourd'hui?

**M. Ravis:** Il s'agit de l'article 11...

**La présidente:** Il s'agit des réserves et des fidéocommis, et cela va de l'article 11.10 à l'article 11.66; ensuite il y a l'article consacré aux mineurs, je pense qu'il s'agit de l'article 11.36. La gestion des terres commence à l'article 11.14, l'administration des successions à l'article 11.30 et l'administration des deniers des indiens à l'article 11.46. Les comptes en fiducie des mineurs commencent à l'article 11.59. Si vous avez des questions là-dessus ce matin... et vous pouvez peut-être réserver vos autres questions pour une autre séance. Les fonctionnaires savaient quelles questions seraient abordées ce matin et vous n'avez peut-être pas les bons experts sous la main.

**M. Ravis:** On a abordé ce matin la question de l'autogouvernement par les Indiens et j'en avais conclu...

**La présidente:** En ce sens qu'on a parlé du mandat, effectivement.

**M. Ravis:** C'est juste, mais je pensais que la question des déficits relevait de l'article 11.46, qui porte sur l'administra-



[Texte]

**The Chairman:** That is the way it would appear to me, but if you feel you would like to ask the question, please go ahead.

**Mr. Ravis:** Probably by now Mr. Rawson has the answer to the question.

**Mr. Rawson:** I want to thank the members of the committee for their assistance.

**Mr. Hovdebo:** The time element . . .

**Mr. Rawson:** With respect to the critical deficit situation or difficult deficit situation, we work it so we can look at it as a question of recipients, meaning bands and other Indian organizations. Of those, 142 have serious financial deficits. Forty percent of those bands and organizations have an approved financial management plan in place, a plan that would deal with their deficit, and the remaining 60% are now in the process of developing that kind of deficit, management and repayment plan.

In terms of our action, we have an approved band indebtedness policy and it is implemented in all regions. The department staff have offered and are available to assist bands or organizations to prepare their financial management plans. There is the designation of specific directorate for the management of all transfer payments activities, including the implementation of indebtedness policy, and we place the emphasis on the detection of deficits in a very early stage, the application of preventive measures, the analysis of the recipient's financial statements, and quick implementation of action plans. We think early detection and so on has and will continue to make a difference because I believe this is a lessening problem.

The major problems or causes are obviously management or bookkeeping problems, which sometimes relate to skills shortages and that kind of thing.

**Mr. Ravis:** You said 142 bands were in a deficit situation.

**Mr. Rawson:** These are recipients, which would include Indian organizations, tribal councils or other organizations. We probably have the actual number of bands for you as well.

**Mr. J. Rayner (Assistant Deputy Minister, Indian Services, Department of Indian Affairs and Northern Development):** It is 718—

**Mr. Rawson:** With a deficit of some kind.

**Mr. Rayner:** No, it is 142 out of 718.

**Mr. Rawson:** This is bands.

**Mr. Rayner:** It is also organizations.

**Mr. Rawson:** Do we have it just for bands? I think that is the question. I do not think we have it with us, but we will provide it to you on the next occasion.

**Mr. Ravis:** This is a general question. I hope it is within the scope of questioning this morning, but probably one of the most often-asked questions by constituents and people to

[Traduction]

tion des deniers des Indiens. Or, vous me dites que cela figure sous la rubrique contributions.

**La présidente:** C'est mon avis, mais si vous avez vraiment une question, posez-la.

**M. Ravis:** M. Rawson aura probablement trouvé la réponse dans l'intervalle.

**M. Rawson:** J'aimerais demander l'aide des membres du Comité.

**M. Hovdebo:** On n'a pas tout le temps . . .

**M. Rawson:** Dans le cas de déficit grave ou épineux, nous étudions les cas des bénéficiaires, c'est-à-dire des bandes et autres organisations indiennes. À l'heure actuelle, 142 se trouvent aux prises avec des difficultés financières. Sur ces 142 organisations, 40 p. 100 ont déjà un plan financier en place, qui permettrait de résoudre le déficit et les 60 p. 100 qui restent sont en train de mettre au point ce programme de gestion et de remboursement.

Pour notre part, nous avons en place une politique relative aux dettes des bandes qui est appliquée dans toutes les régions. Le personnel du ministère est à la disposition des bandes ou des organisations indiennes qui souhaitent qu'on prépare un plan de gestion financière à leur intention. Il y a une division particulière qui est chargée de toutes les activités de transfert de paiements, y compris l'application de la politique relative aux dettes et nous insistons pour que les déficits soient décelés très tôt, pour qu'on mette en oeuvre des mesures de prévention, qu'on procède à l'analyse des documents comptables du bénéficiaire et que l'on mette rapidement en oeuvre des plans d'action. Si le problème est moins grave aujourd'hui, c'est, j'en suis convaincu parce que dans la plupart des cas il a été décelé à temps.

Les plus gros problèmes sont des problèmes de gestion ou de comptabilité, imputables à un manque de spécialisations, entre autres.

**M. Ravis:** Vous avez dit que 142 bandes avaient un déficit.

**M. Rawson:** Il s'agit des bandes, mais aussi des organisations d'Indiens, des conseils tribaux et d'autres organismes. Si vous voulez le nombre des bandes, nous l'avons probablement.

**M. J. Rayner (sous-ministre adjoint, Services aux Indiens, ministère des Affaires indiennes et du Nord):** Il y en a 718 . . .

**M. Rawson:** Qui accusent un déficit.

**M. Rayner:** Non, il y a 142 déficitaires sur 718.

**M. Rawson:** Vous parlez des bandes.

**M. Rayner:** Et d'organisations indiennes.

**M. Rawson:** Ce qu'on nous demande, je pense ce sont les chiffres pour les bandes. Je ne pense pas que nous ayons ces chiffres sous la main mais nous vous les fournirons dès que possible.

**M. Ravis:** Ma question était générale et pertinente, j'espère, à la discussion de ce matin. Il s'agit probablement de la question que mes commettants et les gens que je rencontre me

*[Text]*

whom I talk across the country is how we can address the issue of some of these fiscal management problems through native self-government.

Do you see things improving as a result of native self-government? I do not say that in a derogatory way to native people. I would like to think there are many—and I know there are many—native bands that are very capable and are ready for native self-government; there are others that I am sure are years away from stepping into a new system. I am interested in your response. Are things going to get better as a result of native self-government, or are we going to go through a very rough period, with even more than 142 situations of deficit financing?

• 1115

**Mr. Rawson:** Sir, I do not think I would forecast a very rough period, no. I think the advantage is that Indian self-government can be implemented for those bands that are ready. For example, with regard to the alternative financing arrangement, we are talking to 68 bands that we believe are ready and they believe are ready for such a challenge. In effect, the conditions for self-government, or alternative financing arrangements, means that the band must have sound management procedures before they are eligible. There are 68 bands that are ready to talk, and we are certainly willing to go with any of those.

Now, that will give us a period of years, I suspect, before all bands, or most bands, would be interested. I think they will manage this program with great skill. They are more competent than many municipal governments. In fact, there is more competence in a lot of Indian bands out there.

**Mr. Ravis:** Maybe some of the bands have been looking at the fiscal management of the federal government over the last 20 years. Maybe that is where they got some of their ideas about deficit financing.

What is going to happen to the Department of Northern Development and Indian Affairs as a result of native self-government? Will it be reduced as the responsibilities are taken on by the bands?

**Mr. Rawson:** Madam Chair, it most certainly will be reduced. We have a fully approved devolution plan that has been negotiated and discussed with Treasury Board. It is in great detail, but there is a lot of detail yet to go. It would see our department changing in numbers over the next period of time. In five years, there will be 2,000 fewer person-years. We think we can do this sure-footedly. We believe it can be done without damage to service. It will be driven to some degree by the pace and tempo of the growth of Indian self-government.

We have copies of a paper such as this, which the committee may find useful. It tracks the Indian Affairs department, by northern as well as Indian, from 1975 to 1976 and from 1990 to 1991, and we are determined to stay on course.

*[Translation]*

posent le plus souvent lorsque l'on aborde la question des difficultés soulevées par l'administration financière dans le cadre des gouvernements autochtones.

Pensez-vous que l'avènement d'un autogouvernement changera tout cela? Et je dis cela sans déroger à la dignité des autochtones. Je compte bien qu'il y ait un grand nombre de bandes—et c'est le cas en fait, capables et prêtes à s'autogouverner; pour d'autres, il leur faudra des années avant de s'adapter à ce nouveau système. Votre réponse m'intéresse. L'autonomie politique des Indiens entraînera-t-elle une amélioration? Devrons-nous traverser une période très pénible caractérisée par une augmentation des situations de déficit, qui se chiffrent déjà à 142?

**M. Rawson:** Je ne pense pas, monsieur, que cette période sera très pénible. Heureusement, les bandes qui sont prêtes pourront devenir autonomes. Par exemple, en ce qui a trait aux modes optionnels de financement, nous sommes d'avis que 68 bandes sont prêtes; elles sont d'accord avec nous. De fait, seules les bandes qui pratiquent une gestion saine sont admissibles au programme d'autonomie politique ou de mode optionnel de financement. Quelque 68 bandes sont prêtes à discuter de la question, et nous sommes certainement disposés à les aider.

À mon avis il faudra quelques années avant que toutes les bandes, ou la majorité d'entre elles, s'intéressent à ces programmes. Je crois qu'elles pourront très bien s'en tirer. Elles sont plus compétentes que bon nombre d'administrations municipales. De fait, un très grand nombre de bandes indiennes sont très compétentes.

**M. Ravis:** Peut-être certaines bandes ont-elles étudié la gestion financière du gouvernement fédéral au cours des 20 dernières années; c'est peut-être là qu'elles ont trouvé leurs idées sur le déficit.

Qu'advient-il du ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord après la mise en oeuvre de ce programme d'autonomie politique des Indiens? Lorsque ces responsabilités seront assumées par les bandes indiennes, en diminuera-t-on les effectifs?

**M. Rawson:** Madame la présidente, les effectifs du ministère seront certainement réduits. À la suite de négociations de discussions avec le Conseil du Trésor, nous avons préparé un programme de transfert des responsabilités, qui a été approuvé. Un grand nombre de détails ont déjà été réglés, mais il reste beaucoup à faire. Ce programme prévoit la diminution progressive des effectifs du ministère. D'ici cinq ans, 2,000 années-personnes auront été éliminées. Nous croyons pouvoir le faire d'un pied sûr, sans diminuer la qualité des services offerts. Cela dépendra dans une certaine mesure du rythme auquel les bandes indiennes deviendront indépendantes.

Nous avons apporté des copies d'un document qui pourrait être fort utile au Comité. Il trace les activités du ministère, dans le domaine des affaires indiennes et des affaires du Nord,

[Texte]

**Mr. Ravis:** So the complete downsizing is 2,000? It is not going to go beyond 2,000?

**Mr. Rawson:** In a five-year period it would not be complete.

**Mr. Ravis:** No.

**Mr. Rawson:** There is more to come, sir, after that.

**Mr. Ravis:** So it would go beyond 2,000 person-years.

**Mr. Rawson:** Yes, it would.

**Mr. Ravis:** Right. Do you know what that number is now?

**Mr. Rawson:** No, not at all.

**Mr. Ravis:** All right. I would like to ask a question to the gentleman who spoke here a minute ago. I am sorry, but I have forgotten your name.

**Mr. Goodwin:** Goodwin.

**Mr. Ravis:** My question is with regard to the economic development agreements that have been signed by DRIE with various territories and provinces. A number of people have talked to me about becoming involved with bands in order to take advantage of some of these agreements.

• 1120

Personally, I think it is a good thing to see some of our more sophisticated businessmen in corporations in this country join with some of the band councils to put together a particular business package. But I am wondering if this is not more of what we have seen in Canada—that is, bellying up to the trough, that you cannot do anything in this country unless you get a business grant. Is there a possibility of this being abused by some people who want to join with native bands to get some money from the federal government to start a business, to start a venture?

Obviously I am a bit cynical about government grants. I think we have seen too many of them, and too many people who do not need government grants have been receiving them over the years. I am just wondering if this is something that has gone through your mind, or are you satisfied that all of this is above board?

**Mr. Goodwin:** Madam Chair, I have definite views on that, but it is not my area of responsibility. I will pass to the deputy.

**Mr. Rawson:** There is a very satisfying growth of skills and trained Indian people in this country. There are approximately 11,000 Indian people in post-secondary education today. That is up from 9,000 or so in 1985-86.

The businessmen I have met, which have been hundreds, are as competent as any businessman in this country. I do not see them as more vulnerable than any other business person in this

[Traduction]

de 1975 à 1976, et projette ses activités de 1990 à 1991; nous avons l'intention de suivre ce programme fidèlement.

**M. Ravis:** Ainsi, un total de 2,000 postes seront éliminés. Ce chiffre ne dépassera pas 2,000?

**M. Rawson:** Il faudra plus de cinq ans pour mettre en oeuvre le programme.

**M. Ravis:** Je vois.

**M. Rawson:** D'autres postes seront éliminés par la suite.

**M. Ravis:** Il y aura donc une diminution de plus de 2,000 années-personnes.

**M. Rawson:** C'est exact.

**M. Ravis:** C'est bien. Combien d'années-personnes ont-elles été éliminées jusqu'à présent?

**M. Rawson:** Je ne le sais pas.

**M. Ravis:** C'est bien. J'aimerais poser une question à celui qui a pris la parole tout à l'heure. Je m'excuse, mais j'ai oublié votre nom.

**M. Goodwin:** Goodwin.

**M. Ravis:** Ma question porte sur les ententes de développement économique qui ont été conclues entre le MEIR et certaines provinces ou territoires. D'aucuns m'ont dit qu'ils songeaient à collaborer avec des bandes afin de profiter de certaines de ces ententes.

A mon avis, il est bon que certains de nos hommes d'affaires les plus avertis des sociétés canadiennes collaborent avec des conseils de bande pour mettre sur pied un programme d'affaires. N'est-ce pas un nouvel exemple de ce qu'on a, semble-t-il, toujours connu au Canada, à savoir qu'il faut aller à la soupe, qu'on ne peut rien faire si l'on n'a pas obtenu une subvention d'affaires. Ne pourrait-il pas y avoir abus? Certains ne décideront-ils pas de s'allier à des bandes indiennes simplement pour obtenir de l'argent du gouvernement fédéral et lancer une entreprise?

Evidemment, je montre un certain cynisme en ce qui a trait aux subventions du gouvernement. Au fil des ans, nous avons très souvent vu le gouvernement accorder ses subventions à ceux qui n'en avaient pas besoin. Avez-vous pensé à ce problème? Pensez-vous au contraire que toutes ces propositions sont bien honnêtes?

**M. Goodwin:** Madame la présidente, j'ai une idée bien arrêtée là-dessus, mais il ne s'agit pas de mon secteur de responsabilité. Je demanderai au sous-ministre de vous répondre.

**M. Rawson:** Nous avons enregistré un taux très satisfaisant d'Indiens, qui ont reçu une certaine formation ou acquis des compétences particulières. Environ 11,000 fréquentent aujourd'hui des établissements d'éducation post-secondaire. En 1985-1986, il n'y en avait que 9,000.

Les hommes d'affaires que j'ai rencontrés, plusieurs centaines, sont tout aussi compétents que les autres hommes d'affaires canadiens. À mon avis, ils ne sont pas plus éprouvés



*[Text]*

country to the difficulties and the swings of markets and that kind of thing. I would certainly encourage any of the members of this committee to meet with any of the businessmen out there. You would all go away, as I have on many occasions, thinking comfortable thoughts about the skill and daring and caution and so on of these groups.

**Mr. Ravis:** Mr. Rawson, if I could just interrupt for a moment, what I am concerned about are the businessmen from the white community who are saying let us go over to this great pot of money that is in another agreement and let us do some joint venturing. I am saying yes, there are some positive aspects to that, but I get concerned about the people who are saying: I see some more money available to the native people; let us do some joint-venturing with them. I am not sure it is with the best of intentions.

**Mr. Rawson:** I guess what I was not making clear is that my opinion is the businessmen, councillors, chiefs, and leaders of the Indian communities are every bit a match for the others coming to try the joint venture. I am personally not worried.

Your question is interesting in other respects. If I may just branch a little, because it is very close to what you have been saying, into the Cree Fort Chipewyan claim, a large amount of money was transferred to the Cree in fulfilment of a settlement. They asked for money instead of land, or in lieu of land, by and large, so \$22 million was available for investment. The band is placing that money in trust, managed by the Bank of Montreal, the accessible part of which is 50% of the earnings on that. That fund will grow at the rate the band grows, and it will be as much a legacy for all time as any other.

• 1125

There are a number of examples. I would not want to try the committee's patience with more, but there are a number of examples where there is a lot of protection, self-protection being done, long-term thinking, competent planning of bands in financial concerns.

**Mr. Ravis:** I would just like to say that many businessmen in this country today, and I am speaking of non-native businessmen who have taken major risks with their own money and have learned some very tough lessons . . . It has been the school of hard knocks. Many of them have gone bankrupt. Many of them have been very successful. I hope we are not sending the wrong signals to the native community in terms of making money available and possibly not learning some of the real essence of business. You know what it is like. When you have money at your disposal and you have not really had to slug it out for it and you make investments and they do not go right, I guess it is somebody else's money that has been ventured. So that is one of my concerns, and I think it is something that a lot of people in this country are concerned about in terms of—

**The Chairman:** May I suggest, Mr. Ravis, that this is the kind of questioning that could take place perhaps more easily at an estimates committee—

*[Translation]*

que les autres hommes d'affaires par les difficultés et les fluctuations du marché. J'encourage fortement les membres du Comité à en rencontrer certains. Vous serez alors, tout comme moi, fort satisfaits de leur compétence, de leur audace et de leur prudence.

**M. Ravis:** Monsieur Rawson, permettez-moi de vous interrompre; je m'inquiète de ce qui pourrait se produire si des hommes d'affaires non autochtones décidaient de conclure des ententes de coentreprise simplement pour profiter des ressources affectées dans le cadre de ces ententes. Je reconnais que le principe a du bon; cependant, je m'inquiète de ceux qui seraient tentés par des ententes de coentreprise avec les autochtones simplement parce que ces derniers reçoivent une aide financière spéciale. Ces hommes d'affaires n'auraient pas vraiment de très bonnes intentions.

**M. Rawson:** Je me suis peut-être mal exprimé; je suis d'avis que les hommes d'affaires, les conseillers et les chefs des collectivités indiennes sont de taille à faire face à n'importe quel homme d'affaires qui voudrait s'associer à eux dans une coentreprise. Je ne fais pas de mauvais sang.

Votre question est fort intéressante. Permettez-moi de faire une petite digression, l'exemple que je vais vous donner touche un peu ce que vous venez de dire. Lors du règlement de leur revendication du *Fort Chipewyan*, un montant important a été transféré aux Cris. La bande avait demandé de l'argent plutôt que des terres; le gouvernement lui a donc remis 22 millions de dollars. La bande a placé cet argent dans un compte en fiducie, administré par la Banque de Montréal; la bande a décidé de n'utiliser que 50 p. 100 des revenus générés par ce compte. Ce montant augmentera au fil des ans et il représentera, pour les générations à venir, un héritage important.

Il existe d'autres exemples. Je ne veux pas mettre la patience du Comité à l'épreuve; dans bien des cas, les bandes ont procédé à une planification financière compétente et ont pris les mesures qu'il fallait pour protéger leurs ressources financières.

**M. Ravis:** Nombre d'hommes d'affaires canadiens, et je parle d'hommes d'affaires non autochtones qui ont pris des risques avec leur argent et qui ont appris de façon fort pénible leur leçon . . . Ils ont appris à une dure école. Nombre d'entre eux ont fait faillite. D'autres ont remporté un très grand succès. J'espère que nous communiquons le bon message aux autochtones; nous leur offrons de l'argent, mais ils doivent acquérir un sens des affaires. Vous savez ce que je veux dire. Supposons que vous ayez de l'argent et que vous n'ayez pas dû travailler très fort pour obtenir; si vous faites de mauvais investissements, c'est un peu comme si vous aviez investi l'argent de quelqu'un d'autre. Un bon nombre de Canadiens se préoccupent, tout comme moi, de . . .

**La présidente:** M. Ravis, je crois que ces genres de questions devraient être posées durant l'étude des prévisions budgétaires . . .

[*Texte*]

**Mr. Ravis:** Right.

**The Chairman:**—than at this kind of overview committee.

**Mr. Ravis:** Right.

**The Chairman:** I have four questions I wanted to ask that are directly related to what we had designed as our order of the day. I know Mr. Redway has further questions, so I will put mine briefly. Perhaps if I put all four together you could answer them together. One is the Auditor General's report. Paragraph 11.35 refers to the department having excessive delays in processing Indian estates. I would like to know what corrective action is being taken to deal with that.

Then I have two questions arising out of paragraph 11.63 where in the Auditor General's opinion funds were being released from Indian children's trust accounts without adequate safeguards. I would like to know what measures are being taken to correct that and if there are any special procedures for the release of money in the cases of Indian children in care of child welfare agencies.

My final question relates to pages 3 and 9 of the department's opening statement, in which you refer to the Comptroller General's comprehensive review of the management of Indian lands, revenues and trusts. I would like a little more information about the mandate and the timeframe of that.

**Mr. Rawson:** Thank you, Madam Chairman. If I may start on the issue related to the backlog of estates, in the same order that you have posed the questions, we certainly agree with the Auditor General's recommendation that it be reviewed to increase the spouse's... Let me start over. The Auditor General has asked the question if the spouse's share should be increased or not and would that make a difference in terms of the management of the backlog. I would answer that our Minister feels it should be reviewed and that it would make a difference in terms of the management of those accounts.

In terms of the action plan, we have reallocated staff on a short-term basis to deal with the backlog. By October of this year we will have completed an overall review of the current procedures. We will have identified requirements for additional resources in the estates function.

• 1130

We expect that by the spring of 1988 we would be in a position to provide information that may lead to legislative amendments to section 48, which would probably be designed to treat Indian estates in a manner comparable to normal provincial procedures and would, we think, reduce the number of estate accounts managed by us.

In terms of the payments to children, to minors, parents and guardians, I have provided some information, maybe a little obliquely, in the response to other questions. But we have done

[*Traduction*]

**M. Ravis:** Bien.

**La présidente:** ... plutôt que au cours d'une étude générale comme celle-ci.

**M. Ravis:** Bien.

**La présidente:** J'aimerais poser quatre questions qui portent directement sur notre ordre du jour. Je sais que M. Redway veut poser d'autres questions, aussi je serai brève. Je vous poserai les quatre questions immédiatement, vous pourrez y répondre ensuite. Je m'inspire du rapport du vérificateur général. Au paragraphe 11.35, il signale que les règlements des successions des Indiens accusent des retards excessifs. J'aimerais savoir quelle mesure on a prise pour remédier au problème.

J'aimerais poser deux questions sur ce que dit le vérificateur général au paragraphe 11.63. En effet, celui-ci est d'avis que des fonds provenant des comptes en fiducie des mineurs sont versés sans garantie satisfaisante. Quelle mesure a-t-on prise pour remédier au problème? Existe-t-il des mesures spéciales visant le versement de fonds pour les enfants indiens qui ont été confiés à des services de protection de l'enfance?

Ma dernière question porte sur les pages 4 à 10 de la déclaration liminaire du ministère, dans laquelle on fait allusion à la vérification globale de la gestion des terres, des recettes et des fidéicommiss des Indiens, à laquelle le contrôleur du Trésor a procédé. Pouvez-vous nous en dire un peu plus long sur son mandat et sur la période visée par cette vérification?

**M. Rawson:** Merci, madame la présidente. Je vais répondre à vos questions dans l'ordre où elles ont été posées. En ce qui a trait au retard des règlements de succession, nous sommes d'accord avec la recommandation du vérificateur général qui propose d'augmenter le montant alloué au conjoint... Je recommence. Le vérificateur général a demandé si la part du conjoint devrait être augmentée et si éventuellement cette décision aurait une influence sur le règlement des successions en retard. Le ministre est d'avis que cette possibilité devrait être examinée, car cela pourrait faciliter et accélérer l'administration des successions.

Pour ce qui est d'un programme d'action, nous avons réaffecté à court terme certains employés à ce service afin d'éliminer le surplus de travail accumulé. D'ici le mois d'octobre nous aurons terminé une étude globale des pratiques actuelles. Nous saurons ainsi quels seront les besoins en effectifs du service des successions.

D'ici le printemps de 1988, nous devrions être en mesure de fournir des renseignements qui pourraient justifier la modification de l'article 48; ainsi, nous pourrions employer, pour les successions des Indiens, des méthodes comparables à celles qu'utilisent les provinces. Cela permettrait de réduire le nombre de successions dont nous sommes chargés.

En ce qui a trait aux montants versés aux enfants, aux mineurs, aux parents ou aux tuteurs, j'ai déjà fourni certains renseignements, peut-être indirects, lorsque j'ai répondu aux

*[Text]*

a good deal of consultation on this with both the bands that are primarily concerned and our consultation has been done with Donovan Waters, the foremost trust expert, we feel. We have reviewed the legal opinions, and we believe that within a short period of time we will be in a position to advise the Minister on the subject of a legislative proposal, and that may well assist.

Perhaps, vis-à-vis the child welfare agency question, I would ask Don Goodwin to give us the information there.

**Mr. Goodwin:** Just a very short comment. There has been from time to time pressure from child welfare agencies in the provincial jurisdiction, when children are in care off reserve, to support the child out of the account that may exist in that minor's name. The Minister does not have the authority to do that, and we have resisted it. However, it is an outstanding issue. But I am led to believe that in all cases we resist that payment on the basis that the responsibility becomes that of the state in the event of a child in care or in a general welfare agency.

**The Chairman:** Mr. Redway.

**Mr. Rawson:** There is one other question, I believe, that you asked, Madam Chair.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Rawson:** It is the Comptroller General's mandate, and I would ask, if you would excuse me, Mr. Silverman to respond to that—

**Mr. Redway:** All right.

**Mr. Rawson:** —and then we will be clear with the Chair.

**Mr. A. Silverman (Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services, Department of Indian Affairs and Northern Development):** Madam Chair, you asked the question about the terms of reference. I have copies of the terms of reference, which I would like to provide to your clerk for circulation.

The work with the Office of the Comptroller General is now being organized and, although I do not have a firm timeframe for completion of the study yet, the Office of the Comptroller General is currently examining the qualifications of numerous persons that could undertake the work. It will be a multi-phase study examining, as you will see from the terms of reference, virtually every aspect of the operations of land revenues in trust. We expect the study will take at least a year and, during that period of time, that various stages of implementation will be undertaken as well.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Perhaps that is going to solve all my other questions, but basically I wanted to try to deal with the other areas the Auditor General had identified in his report and to get some sort of timeframe from you for addressing the problems and trying to correct them, on the assumption that you agree that there are problems.

*[Translation]*

autres questions. Nous avons consulté, à ce sujet, les bandes visées et M. Donovan Waters, qui est, à notre avis, le meilleur expert dans le domaine des fiducies. Nous avons étudié l'opinion de légistes et nous croyons que nous pourrions sous peu recommander au ministre une mesure législative, qui pourrait permettre d'atténuer le problème.

Je demanderai à Don Goodwin de répondre à la question qui porte sur les organismes de protection de l'enfance.

**M. Goodwin:** Je me contenterai de faire une très brève remarque. De temps à autre, les organismes provinciaux de protection de l'enfance proposent de puiser dans le compte en fiducie des enfants qui sont placés dans un foyer hors réserve pour subvenir à leurs besoins. Nous nous sommes opposés à cette proposition puisque le ministre n'a pas l'autorité nécessaire pour permettre ces versements. Le problème n'est tout de même pas réglé. Si j'ai bien compris, dans tous les cas où ces versements ont été refusés nous avons justifié notre décision en précisant que lorsqu'un enfant est confié au soin d'un organisme de protection de l'enfance, il devient la responsabilité de l'État.

**La présidente:** Monsieur Redway.

**M. Rawson:** Madame la présidente, je crois que vous avez posé une autre question.

**La présidente:** C'est exact.

**M. Rawson:** Il s'agissait d'une question sur le mandat du contrôleur général et, si vous le permettez, je demanderai à M. Silverman d'y répondre...

**M. Redway:** Très bien.

**M. Rawson:** ... et nous aurons ainsi répondu à toutes les questions de la présidente.

**M. A. Silverman (Sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels, ministère des Affaires indiennes et du Nord):** Madame la présidente, vous avez posé une question sur le mandat. J'ai apporté des exemplaires du mandat, que je remettrai à votre greffier pour qu'il les distribue.

Nous procédons actuellement à l'organisation des travaux avec les représentants du bureau du contrôleur général; je ne peux pas vous dire à quelle date l'étude sera terminée, mais on procède actuellement à l'étude des compétences de ceux qui pourraient être chargés de ce travail. Cette étude comportera plusieurs étapes comme on le précise dans le mandat; on étudiera pratiquement tous les aspects des terres indiennes et des fidéicommiss. Il faudra au moins un an pour effectuer cette étude, et nous procéderons, pendant cette période, à la mise en oeuvre de diverses nouvelles mesures.

**La présidente:** Merci. Monsieur Redway.

**M. Redway:** Peut-être cela répondra-t-il à toutes nos autres questions; j'aimerais discuter des autres questions qui ont été abordées par le vérificateur général dans son rapport. J'aimerais savoir exactement combien de temps il vous faudra pour proposer des solutions aux problèmes, si vous reconnaissez qu'il en existe.



## [Texte]

One area that I do not think we had pinned down was going back to the questions I had been asking before relating to the whole area of processing land resource transactions. The Auditor General had identified the question of the lack of adequate legal services, the lack of training of your staff, the lack of supervision of the staff, lack of surveyors, lack of assessors. I take it you are in the process of addressing those. I would like to know when we can expect some specific improvement. What target date do you have for improving those situations?

• 1135

**Mr. Rawson:** The question of professional staffing, the question of the use of outside resources, and the matters you have raised will in fact be part of the lands, revenues, and trusts thrust. Our study, the terms of reference of which you have a copy—

**Mr. Redway:** And the date the report is to be made on that is when?

**Mr. Rawson:** If I say at least a year, which I believe, that will depress you excessively.

**Mr. Redway:** Try to encourage me, Mr. Rawson, especially since this committee has been encouraging the department to get on with this sort of thing since at least 1981 or something like that.

**Mr. Rawson:** What I can say I believe is picking up my spirits is that I do not believe one needs to have a study and a frozen front end while the study is going on to be frozen and in an inactive position. Indeed, we are now doing things and we will do things throughout that year period—in effect, a parallel implementation and study. I believe that can be done.

**Mr. Redway:** In January 1988 we will have a conclusion to the study and we will have it all implemented. Is that what you are telling me?

**Mr. Rawson:** Well, I did say at least a year, and it is already into January 1987.

**Mr. Redway:** Which month would you like to pick in 1988? I will give you your choice, temporarily.

**Mr. Rawson:** Will you? Thank you so much. I would rather come back to the committee when we are a little further advanced to indicate to you what the timeframes are, taking the question seriously—

**Mr. Redway:** What about an upset date at the moment? We would like you to reduce it as we go along, but what about an upset?

**Mr. Rawson:** I do not know.

**Mr. Redway:** When will you know?

**Mr. Rawson:** In two or three months we would have a better answer.

**Mr. Redway:** The end of April?

**Mr. Silverman:** If I may, the work going on now will be to identify persons with the expertise to do this kind of study,

## [Traduction]

Un des problèmes auquel on n'a pas encore proposé de solution est celui que j'avais déjà signalé, soit le règlement des revendications foncières. Le vérificateur a signalé certains problèmes; il a dit que les services juridiques, la formation du personnel, sa supervision, le nombre d'arpenteurs et d'évaluateurs laissaient à désirer. Quand pourra-t-on noter une amélioration? Avez-vous prévu une date cible?

**M. Rawson:** Tous les problèmes qui touchent l'embauche de professionnels et d'experts indépendants, et les questions que vous avez soulevées seront abordées lors de notre étude du secteur des terres, des revenus et de la fiducie. Nous vous avons remis un exemplaire du mandat...

**M. Redway:** Quand ce rapport doit-il être présenté?

**M. Rawson:** Si je vous dis, comme je le pense, qu'il faudra au moins un an, vous serez tout à fait découragé.

**M. Redway:** Monsieur Rawson, essayez de m'encourager; n'oubliez pas que notre comité exhorte le ministère à entreprendre ce genre d'étude depuis au moins 1981.

**M. Rawson:** Ce qui m'encourage, c'est qu'à mon avis il n'est pas nécessaire d'attendre les résultats de cette étude pour chercher à améliorer le système. En effet, nous cherchons à l'améliorer et nous continuerons à le faire pendant toute cette année—cette étude sera donc accompagnée de la mise en oeuvre de diverses mesures. Je crois que c'est possible.

**M. Redway:** Votre étude sera terminée en 1988, et toutes les mesures proposées auront été mises en oeuvre. C'est ce que vous dites?

**M. Rawson:** J'ai dit qu'il faudrait au moins un an, et nous sommes déjà rendus à la fin du mois de janvier 1987.

**M. Redway:** À quel mois de 1988 cette étude sera-t-elle terminée? Je vous laisse le choix pour l'instant.

**M. Rawson:** C'est vrai? Merci. Je préférerais comparaître devant le Comité plus tard après que l'étude ait été amorcée; à ce moment-là je pourrai vous dire quand elle devrait être terminée... Sérieusement...

**M. Redway:** Pouvez-vous nous proposer une date cible? Nous vous demanderons sans aucun doute de la changer et de choisir une date plus proche, mais en attendant pouvez-vous nous fixer une date cible?

**M. Rawson:** Je ne le sais pas.

**M. Redway:** Quand le saurez-vous?

**M. Rawson:** Dans deux ou trois mois, nous devrions être en mesure de vous répondre.

**M. Redway:** À la fin d'avril?

**M. Silverman:** Nous devons tout d'abord choisir ceux qui ont les connaissances nécessaires pour procéder à ce genre

[Text]

both within and outside government, and then to develop the initial plans of conducting the work. By the complexity of the questions this morning, and the observations of the Auditor General, there is an awful lot to do. We are not trying to dodge the question, but simply to recognize that it has been a very longstanding issue, and the degree of effort required to rectify those problems will be very considerable. When we do have a work plan in place, I would be very pleased to send a copy to the committee.

**Mr. Redway:** When do you expect it? We have had this estimate of two or three months. I was giving you all the benefit of doubt in the world until the end of April. Can you report back to us at the end of April on this?

**Mr. Silverman:** We certainly can.

**Mr. Redway:** Going on to this question touched on previously, on the difficulties with administration of estates, as I understand it, we expect to have all of this cleared up some time by the spring of 1988. Is that what you are telling me, Mr. Rawson?

• 1140

**Mr. Rawson:** Estates are also part of this major study, a major work and effort, not the least of which is the question of what parts, if any, must be undertaken by the government and what parts could be undertaken by others and what legislative changes are needed and when can they be done and these kinds of questions.

This whole area is a really... I am not telling you something you do not know; I am just telling you that I know it is a really tough, convoluted, and difficult area. What I want to be able to say is we are doubly determined to sort it out and get it to a standard of care that is something we can take pride in and that will not cause you and the rest of the country sleepless nights.

It is hard to predict whether the specialist the Office of the Comptroller General wishes to hire is available for the first two months of the year, or something like that. There are so many variables that I would appreciate the opportunity to get a work plan in front of you that will have some flexibility in termination date.

I do undertake that we are not freezing the front end. We are in fact going to move on things like training and recruitment, and even the Minister we believe is willing to take part of the amendment package rather than waiting for years to get all the amendments right and then coming in with one change to move ahead on the major pieces.

**Mr. Redway:** The long and the short of all that, I take it, Mr. Rawson, is that by April 30 you will have before us a work plan with some timetable in it. Is that what you are telling us?

**Mr. Rawson:** Yes.

**Mr. Redway:** On this subject. But then—and correct me if I am wrong—by the spring of 1988 you are going to have the

[Translation]

d'étude; nous choisirons des employés du gouvernement et des experts indépendants. Il faudra ensuite préparer un plan de travail. D'après les questions fort complexes qu'on a posées ce matin et les commentaires présentés par le vérificateur général, je vois qu'on aura beaucoup de pain sur la planche. Nous n'essayons pas d'éviter de répondre à la question; il faut reconnaître qu'il s'agit d'un problème qui existe depuis longtemps et qu'il faudra de très grands efforts pour y trouver une solution. Lorsque nous aurons établi un plan de travail, je serai heureux de vous en faire parvenir un exemplaire.

**M. Redway:** Quand ce plan devrait-il être prêt? Vous parlez de deux ou trois mois. Je suis prêt à vous laisser le bénéfice du doute jusqu'à la fin d'avril. Pourrez-vous nous présenter un rapport à ce moment-là?

**M. Silverman:** Certainement.

**M. Redway:** J'aimerais revenir maintenant au problème qui a été soulevé tout à l'heure, celui de l'administration des successions. Si j'ai bien compris, ce problème devrait être réglé d'ici le printemps 1988. Est-ce ce que vous dites, monsieur Rawson?

**M. Rawson:** Les successions feront également partie de cette étude globale qui nécessitera beaucoup de temps et d'efforts; il faudra, entre autres choses, se demander le rôle que devront assumer le gouvernement et les autres intervenants; les modifications qu'il faudra apporter à la loi; le genre de délai qu'on devrait se fixer et toutes sortes d'autres choses de ce genre.

Tout ce domaine est vraiment... Je ne vous apprends rien de nouveau; je vous dis simplement que je suis conscient du fait que ce domaine est difficile et alambiqué. Je veux pouvoir dire que nous nous engageons à régler le problème et à assurer des services dont nous puissions être fiers, des services qui ne nous forceront pas, ainsi que les autres Canadiens, à passer des nuits blanches.

Il est difficile de prédire si le spécialiste que le bureau du contrôleur général veut embaucher sera libre pendant les deux premiers mois de l'année. Compte tenu du grand nombre de variables, j'aimerais vous présenter un plan de travail qui permettrait une certaine souplesse quant à la date à laquelle l'étude devrait être terminée.

Je peux vous assurer que nous n'arrêterons pas d'essayer d'améliorer le système simplement parce que nous avons lancé une étude. Nous étudierons des questions comme la formation et le recrutement; même le ministre est disposé à présenter certaines modifications législatives dès maintenant au lieu d'attendre des années pour présenter une seule modification générale qui touchera plusieurs mesures législatives.

**M. Redway:** Bref, monsieur Rawson, d'ici le 30 avril vous nous aurez présenté un plan de travail et un calendrier. N'est-ce pas?

**M. Rawson:** Oui.

**M. Redway:** À ce sujet. N'hésitez pas à me reprendre si je me trompe, mais au printemps de 1988 vous aurez réglé le

[Texte]

backlog of estate administration cleared up. As I understand it, there are almost 600 estates over three years old; and then they are the small estates, because you hand out all the big ones to trust companies, etc. Is that right?

**Mr. Rawson:** That is our intention, yes.

**Mr. Redway:** The next area is the question of revenue accounts. I understand there are something like 592 of these revenue accounts that you people are administrating, with about \$47 million in it as of March 31, 1986. Here again, I take it the problems are going to be addressed in this study. Are they?

**Mr. Silverman:** On the revenue accounts, Madam Chair, there has been an extensive audit done of the bands' revenue and capital accounts. That was done under the direction of this committee starting in the very early 1980s. The deputy sent a letter to the chairman of the committee on January 19 advising of the results of that audit over a period of four years. Indeed, the audit of the individual transactions of all those accounts done over a period of about four years have indicated the accounts are, in the parlance of the trade, clean—there are no difficulties.

**The Chairman:** That letter was circulated to members at the time, but if you do not have it in front of you we will just get you another copy, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you, Madam Chairman. I guess my concern there... The Auditor General's concern, as pointed out in his report relating to the question of these revenue accounts, was the question of turning over to the bands the responsibility for administering those, but at the same time the legislation and the court decisions—or decision to date—seem to imply perhaps that there would be a continuing liability and responsibility on the department for supervising the bands' supervision of the funds themselves.

There was an implication, as I recollect, in the report that perhaps new legislation should be introduced to relieve the department and the government of the legal risk and potential liability for continued supervision once it was in the hands of the bands themselves. Otherwise, if it is going to continue to be potentially legally responsible for any supervision of these funds, something should be done by the department to address this situation and improve its supervision, although it is not in their hands and being looked after by the bands. That is my concern and the committee's concern, as I understand it. I want to know when that situation is going to be addressed.

• 1145

**Mr. Silverman:** Currently approximately 75% of the Indian bands have been given the authority to manage their own revenue accounts under section 69 of the act. The department is reviewing the question. There are legal implications and other questions as well. We hope to have our study done by this summer and to have any necessary amendments recommended by March 1988.

[Traduction]

problème du surplus de travail accumulé dans le domaine des successions. Si j'ai bien compris, il y a plus de 600 successions qui datent déjà de trois ans; il s'agit de petites successions parce que vous confiez les plus importantes aux sociétés de fiducie et aux autres compagnies. N'est-ce pas?

**M. Rawson:** C'est ce que nous avons l'intention de faire.

**M. Redway:** Passons maintenant au problème des comptes de résultats. Si j'ai bien compris, vous êtes chargé de l'administration de quelque 592 comptes de résultats, pour une valeur totale, au 31 mars 1986, de 47 millions de dollars. Si j'ai bien compris, ces problèmes seront également abordés lors de votre étude. Est-ce exact?

**M. Silverman:** Madame la présidente, en ce qui a trait aux comptes de résultats, une vérification générale des comptes de capital et des comptes de résultats des bandes a déjà été effectué. D'ailleurs c'est le Comité qui nous avait demandé de le faire; cette étude a été entreprise au début des années 1980. Le sous-ministre a fait parvenir à la présidente du Comité le 19 janvier une lettre dans laquelle il vous avisait des résultats de cette vérification, qui portait sur une période de quatre ans. Cette vérification des transactions particulières effectuée dans chaque compte a révélé qu'il n'existait aucun problème.

**La présidente:** Cette lettre avait été distribuée à l'époque, mais, monsieur Redway, si vous ne l'avez plus vous pourriez vous en procurer un autre exemplaire.

**M. Redway:** Merci, madame la présidente. Ce qui me préoccupe, c'est... Comme l'a signalé le vérificateur général dans les paragraphes de son rapport, qui porte sur les comptes de résultats, il se demande si le ministère après avoir confié ces comptes aux Indiens conserve toujours une certaine responsabilité à l'égard de leur gestion la loi qui existe laisse entendre—et les décisions rendues par les tribunaux l'ont confirmé—que le ministère a peut-être certaines responsabilités consécutives et qu'il devrait superviser la gestion de ces comptes par les bandes.

Si je me souviens bien, on laissait entendre dans le rapport qu'il serait peut-être bon de proposer des mesures législatives pour relever le ministère et le gouvernement du risque et de la responsabilité liés à la supervision de la gestion, une fois que ces comptes sont entre les mains des Indiens. Autrement, s'il court toujours le risque d'être tenu légalement responsable de la supervision de ces fonds, le ministère devrait faire le nécessaire et s'efforcer d'améliorer la supervision, même si cela ne dépend pas de lui, mais des bandes. Voilà ma préoccupation et celle du Comité, si j'ai bien compris. J'aimerais savoir à quel moment on prendra les mesures voulues.

**M. Silverman:** À l'heure actuelle, environ 75 p. 100 des bandes indiennes peuvent gérer leurs propres comptes de résultats au titre de l'article 69 de la loi. Le ministère étudie cette question. Elle comporte des implications juridiques et d'autre nature. Nous espérons que l'étude se terminera cet été et que nous pourrions préconiser certains amendements nécessaires d'ici mars 1988.



*[Text]*

**Mr. Redway:** You would be recommending amendments by March of 1988—is that it?

**Mr. Silverman:** As Mr. Rawson indicated earlier, there is a process one goes through. A study will be undertaken to review this very important question.

**Mr. Redway:** Will the results of that study be available to us, or is that an in-house thing which only the Federal Court could order you to give us?

**Mr. Silverman:** I believe it will be part of the OCG review and the information resulting from it would be public information.

**Mr. Redway:** You could provide us with that by September 1 of this year—is that it?

**Mr. Silverman:** I am not sure that is possible.

**Mr. Redway:** I see Mr. Rawson nodding his head.

**Mr. Rawson:** I am nodding my head to keep from crying.

**Mr. Silverman:** We indicated earlier the work plan would be available to the committee by the end of April. Because of its very nature and importance, we are hoping this aspect of it will be done fairly rapidly. Until we get the actual work plan in place and, as Mr. Rawson indicated, the availability of staff and all the other problems—

**Mr. Redway:** So this is part of the work plan.

**Mr. Silverman:** Yes, indeed.

**Mr. Redway:** This marvellous work plan... We will hear from you on April 30.

**Mr. Tremblay (Québec East):** In the afternoon.

**Mr. Redway:** Let us make it the morning. The same concern about the capital accounts... I understand there are something like 635 of those. As of March 31 of last year, you were administering some \$765 million. Are the problems pointed out in the Auditor General's report going to be addressed in this comprehensive review? Lands revenue and trust sector... ?

**Mr. Silverman:** I believe the reference goes back to section 64 and the complications in that respect. The amount of money now in the Indian capital accounts is about \$890 million and—

**Mr. Redway:** It is growing fast.

**Mr. Silverman:** It is growing fast indeed. I think there has been some exploration of the types of solutions being sought in respect of section 64.

**Mr. Redway:** We have already dealt with the potential for amending the act, but I take it alternatives are going to be looked at this study. The supervision aspect of it... Are they?

**Mr. Silverman:** Absolutely. As Mr. Rawson indicated, the supervision aspects, the professionalism aspects and the various management aspects of that entire area will be reviewed as part of this study.

*[Translation]*

**M. Redway:** J'ai bien compris, vous allez recommander certaines modifications d'ici mars 1988?

**M. Silverman:** Ainsi que M. Rawson l'a dit plus tôt, il s'agit d'un processus nécessaire. Une étude se fera à l'égard de cette question des plus importantes.

**M. Redway:** Les résultats de cette étude nous seront-ils transmis, ou bien s'agit-il d'une étude interne dont nous ne pourrions connaître les résultats que par l'intermédiaire de la Cour fédérale?

**M. Silverman:** Je crois qu'elle va s'intégrer aux études faites par le BCG, de sorte que les résultats pourront être rendus publics.

**M. Redway:** Vous pourriez nous les faire connaître vers le 1<sup>er</sup> septembre de cette année, n'est-ce pas?

**M. Silverman:** Je ne crois pas que la chose soit possible.

**M. Redway:** Je vois que M. Rawson hoche la tête.

**M. Rawson:** Je hoche la tête pour m'empêcher de pleurer.

**M. Silverman:** Nous avons déjà dit que le plan de travail serait fourni au Comité vers la fin d'avril. Étant donné sa nature et son importance, nous espérons pouvoir le terminer assez rapidement. Dès que le plan de travail sera dressé et que, ainsi que M. Rawson l'a laissé entendre, le problème des effectifs et les autres problèmes...

**M. Redway:** Cela fait donc partie du plan de travail.

**M. Silverman:** Oui, c'est juste.

**M. Redway:** Ce fameux plan de travail... Nous aurons de vos nouvelles le 30 avril.

**M. Tremblay (Québec-Est):** L'après-midi.

**M. Redway:** Mettons le matin. La même préoccupation au sujet des comptes d'immobilisation... Je crois comprendre qu'il y en a environ 635. Le 31 mars de l'an dernier, vous administriez environ 765 millions de dollars. Les problèmes que signale le vérificateur général dans son rapport vont-ils figurer dans cette étude globale? Les revenus fonciers et les fiducies... ?

**M. Silverman:** Je crois que le mandat se rattache à l'article 64 et entraîne certaines complications. Les montants qui se trouvent actuellement dans les comptes d'immobilisation des bandes indiennes s'établissent à quelque 890 millions de dollars et...

**M. Redway:** Ils augmentent vite.

**M. Silverman:** Ils augmentent vite, c'est un fait. Je crois que l'on a déjà tenté de trouver certaines solutions en ce qui a trait à l'article 64.

**M. Redway:** Nous avons déjà envisagé l'éventualité de modifier la loi, mais j'imagine que cette étude portera sur diverses options. Au sujet de la supervision... Est-ce le cas?

**M. Silverman:** Parfaitement. M. Rawson l'a déjà dit, la supervision, le professionnalisme, la gestion, entre autres, feront l'objet de cette étude.

[Texte]

**Mr. Redway:** On April 30 we will be hearing from you on that too. Is that right?

**Mr. Silverman:** Absolutely, sir.

**Mr. Redway:** Thank you. I take it trust accounts for minors is also included in this study. Is that right?

**Mr. Rawson:** We believe an earlier decision and action is needed on that. Having regard for the Minister's acceptance or otherwise of a proposal to amend and having regard for the timing in the Cabinet and the House of Commons, our effort will be to move it as quickly as possible. It is not tied up with the study.

• 1150

**Mr. Redway:** Can you give me some sort of date when we might expect to hear something from you?

**Mr. Rawson:** I think you might be able to give me a date that is closer to what I could guess, because I really have trouble understanding when the House of Commons might find time.

**Mr. Redway:** Have you presented options to the Minister on this as yet?

**Mr. Rawson:** We have.

**Mr. Redway:** They have.

**Mr. Rawson:** Just yesterday we had the final meeting in a series of five with the Indian bands and their solicitors. They have now created a subcommittee, a small group, that would look at the possible formation of the amendment that will be proposed. The proposed amendments by the bands and the band solicitors and advisers will be coming back to us very shortly.

**Mr. Redway:** What sort of target date is "very shortly"?

**Mr. Rawson:** We have been pushing very hard. Without any more patience than this committee, we have been attempting to get the amendment. We think we now have it.

**Mr. Redway:** So you think you have it in hand.

**Mr. Rawson:** The committee has now said they will not fight the question and will agree to a proposed amendment. We have not seen it, and I have not been able to take it to the Minister. This is exactly the stage we are at.

**Mr. Redway:** When would you expect to see it?

**Mr. Rawson:** It could be between several days and a month.

**Mr. Redway:** So the upset time would be a month. This is January 27, so we would be looking at the end of February. Could you tell us at the end of February whether you are in a position to make a recommendation to the Minister?

**Mr. Rawson:** Absolutely; for all things I control, I can.

**Mr. Redway:** Will you tell us by the end of February whether you are in a position to make or already have made a recommendation?

[Traduction]

**M. Redway:** Nous aurons aussi de vos nouvelles le 30 avril, n'est-ce pas?

**M. Silverman:** Parfaitement, monsieur.

**M. Redway:** Merci. Cette étude inclura également les comptes de fiducie des mineurs, n'est-ce pas?

**M. Rawson:** À cet égard, nous devons prendre une décision et des mesures auparavant. Compte tenu de la position prise par le ministre à l'égard de nos projets d'amendements, compte tenu également du dépôt de ce document au conseil des ministres et à la Chambre des communes, nous nous efforçons d'agir le plus rapidement possible. Cela ne figure pas dans le cadre de l'étude.

**M. Redway:** Pourriez-vous nous dire à quelle date environ vous comptez nous donner de vos nouvelles?

**M. Rawson:** Vous pourriez peut-être me fournir une date antérieure à celle que j'imagine, car j'ai du mal à comprendre à quel moment la Chambre des communes pourra aborder cette question.

**M. Redway:** Vous avez déjà soumis certaines options au ministre à ce sujet?

**M. Rawson:** Oui.

**M. Redway:** C'est déjà fait.

**M. Rawson:** Pas plus tard qu'hier nous avons tenu la dernière d'une série de cinq réunions avec les bandes indiennes et leurs conseillers juridiques. Ces réunions ont abouti à la création d'un sous-comité, un petit groupe qui examinera le texte des amendements qui seront proposés. Les amendements qui seront proposés par les bandes et leurs conseillers juridiques nous parviendront sous peu.

**M. Redway:** Qu'entendez-vous par «sous peu»?

**M. Rawson:** Nous les exhortons à se dépêcher. N'ayant pas plus de patience que votre comité, nous faisons le nécessaire pour obtenir ces amendements. C'est déjà fait, pour ainsi dire.

**M. Redway:** Vous croyez donc avoir la situation en main?

**M. Rawson:** Le comité en question a convenu qu'il ne s'opposerait pas au projet d'amendements. Nous attendons de l'obtenir avant de pouvoir le soumettre au ministre. Voilà où nous en sommes à ce moment.

**M. Redway:** Quand comptez-vous les avoir?

**M. Rawson:** Cela peut prendre plusieurs jours, comme un mois.

**M. Redway:** Au pire, ce serait donc un mois. Nous sommes au 27 janvier, ce serait donc vers la fin de février. Pourriez-vous nous faire savoir vers la fin de février si vous êtes en mesure de formuler des recommandations auprès du ministre?

**M. Rawson:** Bien entendu, si je le peux, je le ferai.

**M. Redway:** Pourriez-vous nous dire vers la fin de février si vous êtes en mesure de formuler des recommandations et si vous l'avez déjà fait?

*[Text]*

**Mr. Rawson:** Would the committee wish that I write them and indicate this?

**Mr. Redway:** Please.

**Mr. Rawson:** This is fine.

**Mr. Redway:** Good. I think this deals with all the areas we had in mind, Madam Chair.

**The Chairman:** Mr. Redway, I know you wish to raise another matter.

**Mr. Redway:** You are right.

**The Chairman:** Perhaps this would be a good time to do it while we still have a quorum. Then we will return to Mr. Hovdebo's other question.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chair. On an entirely unrelated matter—and I beg the indulgence of the witnesses relating to this—I believe the members of the committee are aware that I indicated my intention to make a motion this morning relating to a request that I hope will be endorsed by the committee.

I move that the Standing Committee on Public Accounts hereby request the Auditor General to undertake a review of the repair and maintenance of official residences, including Rideau Hall, La Citadelle at Quebec, 24 Sussex Drive, Harrington Lake, Kingsmere, The Farm, Stornaway, 7 Rideau Gate, and the three railway cars that apparently fall into the same category in terms of this committee's concern for value for money, and to report his findings to the committee on or before October 30, 1987.

As the members of the committee and the Auditor General will know, I have been expressing concerns relating to this for some time, for many, many months; it almost seems to go back years now. My original concerns grew out of reports in the press relating to the costs of the repair and maintenance of official residences. Subsequently concerns were expressed to me by constituents and by many other people across the country. It seemed to me this was an area that should be addressed and that apparently was not going to be addressed unless the committee took some action specifically on it. As you know, on a number of occasions I have raised my own view that I felt the Auditor General should be looking into this. The Auditor General has indicated publicly and privately that he will take instructions from the committee but not from any member of the committee.

• 1155

Part of my feelings as to why the committee should be taking this review is obviously because of the concern for the costs that have been reported and ongoing costs that seem to re-occur almost annually with respect to these residences. Also, I do feel there is a principle here, above and beyond that; that is, whether or not the Auditor General is a servant of Parliament as an institution, if you will, or is free to do his or her own thing, following his or her own course with the Auditor General's own plan of audit and procedure, which as I understand it follows a five-year review course. Can the

*[Translation]*

**M. Rawson:** Le Comité voudrait-il que je lui envoie un mot à ce sujet?

**M. Redway:** S'il vous plaît.

**M. Rawson:** Bon.

**M. Redway:** Bon. Nous avons abordé toutes les questions que nous avions à l'esprit, madame la présidente.

**La présidente:** Monsieur Redway, je crois comprendre que vous voulez soulever une autre question.

**M. Redway:** C'est exact.

**La présidente:** C'est peut-être le moment qui convient, étant donné que nous avons toujours le quorum. Nous pourrions ensuite revenir à la question de M. Hovdebo.

**M. Redway:** Merci bien, madame la présidente. Il s'agit d'une question tout à fait différente, pour laquelle je sollicite l'indulgence des témoins; les membres du Comité sont au courant, je crois, que j'ai l'intention de présenter une motion ce matin à l'égard d'une requête que le Comité, je l'espère bien, pourra agréer.

Je propose que le Comité permanent des comptes publics prie le vérificateur général, par la présente, de faire l'étude des réparations et des travaux d'entretien effectués à la résidence officielle, y compris Rideau Hall, la Citadelle de Québec, 24, Promenade Sussex, Harrington Lake, Kingsmere, La Ferme, Stornaway, 7 Rideau Gate, de même que les trois wagons de locomotives qui sont compris apparemment dans la même catégorie, compte tenu de la préoccupation de notre Comité quant à la validité de ces dépenses, et de faire parvenir ses constatations au Comité au plus tard le 30 octobre 1987.

Les membres du Comité et le vérificateur général le savent, j'ai plusieurs fois exprimé mes préoccupations à ce sujet, et cela depuis plusieurs mois; j'ai parfois l'impression que c'est depuis plusieurs années. Mon intérêt découle de certains articles de journaux concernant les coûts des réparations et des travaux d'entretien effectués à la résidence officielle. Beaucoup de gens, y compris un grand nombre de mes électeurs, m'en ont également parlé. J'estime que c'est une question qu'il faut examiner, mais qu'apparemment rien ne se fera, à moins que le Comité ne décide lui-même de faire le nécessaire. Comme vous le savez, j'ai souvent exprimé l'opinion que le vérificateur général devrait faire un tel examen. Le vérificateur général m'a laissé entendre publiquement et en privé qu'il n'agira que sur les instructions de tout le Comité, et pas d'un seul membre du Comité.

Certes, si je fais cette proposition au Comité, c'est en partie parce que je m'intéresse aux coûts qui ont été signalés et aux dépenses qui semblent devoir être faites presque tous les ans à l'égard de ces résidents. J'estime aussi, et par-dessus tout, qu'il y a un principe en cause ici: le vérificateur général est-il un serviteur de cette institution qu'est le Parlement, ou est-il libre d'agir à sa guise, suivant son propre plan et ses propres procédures de vérification, établis dans le cadre d'un plan quinquennal. Le Parlement ou un comité parlementaire tel que celui-ci peut-il exiger du vérificateur général, le cas échéant,



## [Texte]

Auditor General be required from time to time by Parliament or by a committee of Parliament such as this to deviate from his or her own action plan to do something Parliament would like done, rather than just what the Auditor General in his or her wisdom might wish done?

With that in mind, I am moving this motion. I hope we will have a seconder. I hope we will have support for the motion, so that we will be able to satisfy ourselves and the public on the question of whether the repairs and maintenance of these official residences are all necessary, whether the money is being spent wisely, and whether it needs to be spent at all. Also, I hope to start the committee on a new course and Parliament on a new course from time to time when it feels there are important issues and concerns which do not fall within the agenda and timetable of the Auditor General or perhaps even fall completely outside the Auditor General's timetable for addressing at any stage... that Parliament should have the right to instruct the Auditor General to proceed with a specific review in a specific area.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Redway. The motion is in order; it does not need a seconder. Is there any discussion before I put the question?

**Mr. Ravis:** Madam Chairman, I would like to hear in 10 words or less from the Auditor General as to why he has not addressed this issue. I know we have discussed it briefly before. Would it be in order to have him just touch on this briefly?

**The Chairman:** Would you wish to comment on it, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** Thank you, Madam Chairman. Let me assure the committee and Parliament as a whole that this office will serve Parliament. If Parliament wants something, it will get it. We are your servants. Having said that, the reason we have not undertaken this particular assignment—and it has been considered—is that it is fraught with horror stories. The office does not try to be in the horror-story game. I am sure we could dredge up all kinds of tales by reviewing this. The various views of the wives of Prime Ministers and their views on decorations can be reviewed. I do not know if that is of particular use to anyone. I think it is all well known. The sums are not large. That is a relative thing against the whole expenditure of Canada. It is a nit with respect to the running of a house. They are large numbers, and they are expensive houses to run, so they may be of interest to Canadians.

I have not been enthusiastic about it, in that the project is a no-win situation for the Auditor General. I will not only perhaps incur the irritation of the Prime Minister and the Leader of the Opposition, but also the Speaker, to whom I report. That does not help me particularly, and it is my view that the whole process has been reasonably well covered in the public media today. When there is a change made, all the numbers are made public. Witness the recent exposure of the previous Speaker's wishes. All this information is reasonably public, and it is certainly all laid out in the public accounts.

## [Traduction]

qu'il s'écarte de son plan de travail afin de répondre aux vœux du Parlement, plutôt que de s'en tenir strictement à son plan de travail?

Cela dit, je présente ma motion. J'espère bien qu'elle sera appuyée. J'espère aussi qu'elle sera entérinée, car nous pourrions ainsi nous convaincre, et convaincre le grand public, qu'il s'imposait d'effectuer ces réparations et ces travaux d'entretien dans les résidences officielles, qu'il s'imposait de faire cette dépense et que les fonds ont été dépensés à bon escient. En outre, j'aimerais que le Comité et le Parlement puissent avoir la possibilité d'innover, lorsque l'un et l'autre estiment qu'il s'agit de sujets et de questions importantes, même s'ils ne figurent pas dans le mandat et le calendrier du vérificateur général, même s'ils ne sont nullement prévus dans le calendrier des travaux du vérificateur général... Le Parlement devrait avoir le droit d'ordonner au vérificateur général de procéder à un examen dans un domaine particulier.

**La présidente:** Merci, monsieur Redway. La motion est recevable; il est inutile qu'elle soit appuyée. Quelqu'un voudrait-il en discuter avant que je ne la mette aux voix?

**M. Ravis:** Madame la présidente, je voudrais savoir, en 10 mots au plus, pourquoi le vérificateur général ne s'est pas penché sur cette question. Je sais que nous en avons déjà discuté brièvement. Est-il possible qu'il nous donne une réponse brève à cette question?

**La présidente:** Voulez-vous répondre, monsieur Dye?

**M. Dye:** Merci, madame la présidente. Permettez-moi d'affirmer au Comité et au Parlement que mon bureau existe pour servir le Parlement. Si le Parlement exprime un vœu, il sera exaucé. Nous sommes à votre disposition. Cela dit, nous n'avons pas entrepris cette tâche, quoique nous l'ayons déjà envisagée, parce qu'elle donnerait lieu à des histoires déplaisantes. Notre bureau n'a pas pour mission de jouer ce jeu. Je suis sûr qu'une telle étude soulèverait un tas d'histoires déplaisantes. On peut bien chercher à savoir les vues des femmes des divers premiers ministres, mais je ne vois pas en quoi cela pourrait être utile. D'ailleurs elles sont bien connues. Il ne s'agit pas non plus de sommes importantes. C'est la goutte d'eau dans l'océan des dépenses faites pour tout le Canada. C'est un petit détail dans la gestion du ménage. Il s'agit de grandes maisons, qui sont bien dispendieuses à entretenir, de sorte que cela pourrait intéresser les Canadiens.

Ce genre d'étude ne m'emballe pas, parce que le vérificateur général y perdrait sur tous les tableaux. Je risque de me mettre à dos non seulement le premier ministre et le chef de l'opposition, mais aussi le président de la Chambre, dont je relève. Cela ne peut m'être utile, et j'estime que l'on en a suffisamment bien parlé dans les journaux. Chaque fois que l'on apporte des changements, les journaux font état de ces dépenses. Témoins des articles récents de journaux au sujet des volontés de l'ex-président de la Chambre. Toutes ces choses sont bien connues, d'autant plus qu'elles figurent en toutes lettres dans les comptes publics.

*[Text]*

Having said all those things, I am quite prepared to do as Parliament wishes, and I view this committee as an expression of Parliament's wishes with respect to the audit process. So I would be very mindful of whatever it is you wish done.

• 1200

**Mr. Ravis:** Madam Chairman, just a follow-up question: Has anything happened in the last two to three years which leads us to believe changes had been made there? I am not even sure of the process; I understand there is a commission that looks after official residences. Is everything the same as it has been for the last 50 years, or have there been some changes made?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, as I understand it they are in a state of transition. There is a committee chaired by Hamilton Southam that looks after the residences. The responsibility for the residences presently resides with the Department of Public Works, but is moving to the National Capital Commission. So if we were to undertake an audit right now, we would be talking to people newly responsible for it and probably not to those who used to have responsibility. I am not quite sure when the turnover date is, but the NCC will be reviewing the operation and take responsibility for it soon, or they may perhaps be in charge as of this day. I am not quite sure when this happens.

Mr. Redway asked if I were to report to the committee. It is uncommon for our office to report to a committee of Parliament. It is our practice to report to Parliament as a whole. His suggestion of October 30, 1987, is acceptable to us. We can achieve that deadline, and I would propose that should your committee wish this program to be undertaken, we probably could complete the work and get it in our annual report, which I propose to have in front of Parliament before the end of October, 1987.

**Mr. Redway:** I do not mind changing the report to be to Parliament, as opposed to the committee, Madam Chairman.

**The Chairman:** This committee has in any case permanent reference from the House of Commons of the Auditor General's report, so that it would automatically come here. Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Yes. I have a concern, which is not really to do with official residences but with the process which we are perhaps initiating here, and that is . . . Perhaps it is something that the committee should in its wisdom take up in camera, as to what would be the best approach in making this kind of a decision. The time may come when we have a concern we need to air a little more thoroughly and with a little more circumspection than we might in this particular area. So I would say I can support the idea of looking at it at this time, but I think we as a committee should look at the process by which we do it, if we decide this is a procedure we would like to use more often.

**The Chairman:** Any further discussion? Mr. Tremblay?

**M. Tremblay (Québec-Est):** Si j'ai bien compris le commentaire de M. Dye, rien n'est exclu dans sa vérification annuelle.

*[Translation]*

Cela dit, je suis bien disposé à répondre au vœu du Parlement, ainsi qu'au vœu du Comité que j'estime être le porte-parole du gouvernement à l'égard du processus de vérification. C'est pourquoi je m'efforcerai toujours d'accomplir vos vœux.

**M. Ravis:** Madame la présidente, une seule question complémentaire: aurait-on pris certaines mesures, depuis deux ou trois ans, qui pourraient nous laisser croire qu'on a apporté certains changements? Je n'ai pas une connaissance bien nette de la chose; je crois comprendre qu'il y a une commission qui s'occupe de la résidence officielle. Est-ce toujours la même chose depuis 50 ans, ou bien a-t-on apporté certains changements?

**M. Dye:** Madame la présidente, je crois comprendre que l'on est en train de faire la transition. Il y a un comité, présidé par Hamilton Southam, qui s'occupe des résidences. Ces dernières relèvent en ce moment du ministère des Travaux publics, mais elles seront cédées à la Commission de la Capitale nationale. Si nous procédions à la vérification dès maintenant, nous devrions nous adresser aux nouveaux administrateurs, probablement pas aux anciens. J'ignore à quelle date la cession est prévue, mais la CCN en assumera l'administration et en acceptera la responsabilité, sous peu, si ce n'est déjà fait. J'ignore à quelle date le changement doit se produire.

Mr. Redway m'a prié de soumettre un rapport au Comité. Il est rare que notre bureau doive présenter un rapport à un comité parlementaire. L'usage requiert que nous déposions notre rapport au Parlement. La date qu'il a proposée, celle du 30 octobre 1987, est acceptable pour nous. Nous pourrions respecter ce délai, si bien que, si le Comité nous engage à entreprendre cette étude, nous pourrions la terminer et la faire figurer dans notre rapport annuel, que j'ai l'intention de déposer au Parlement avant la fin d'octobre 1987.

**M. Redway:** J'accepte que le rapport soit déposé au Parlement, et non au Comité, madame la présidente.

**La présidente:** De toute façon, il y a un ordre de renvoi permanent, concernant le renvoi au Comité du rapport déposé par le vérificateur général à la Chambre des communes, de sorte qu'il nous parvienne par le fait même. Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Bon. La question que je veux soulever n'a pas réellement trait aux résidences officielles, mais au processus que nous sommes peut-être en voie d'établir, soit que . . . Le Comité devrait peut-être étudier cette question à huis clos, afin de voir quelle démarche il doit suivre avant de prendre une décision à ce propos. Il se peut que nous ressentions le besoin d'approfondir une telle question avec plus de circonspection qu'il n'est possible en ce moment. Il me semble donc valable d'envisager cette question dans l'immédiat, mais le Comité devrait établir auparavant la méthode qu'il entend suivre, s'il juge bon de faire plus souvent appel à ce genre de procédure.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres interventions? Monsieur Tremblay?

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** If I understood correctly Mr. Dye's comments, nothing may be excluded from the annual

## [Texte]

Il a la responsabilité de faire une vérification intégrée de tout ce qui concerne directement et indirectement l'argent des contribuables canadiens.

Pourquoi faire un rapport d'étape daté le 30 octobre à moins qu'on ait des preuves qu'il y a effectivement eu abus? Quels en seraient les coûts? Je suis persuadé que s'il y a une quelconque anomalie, vous en ferez état très clairement dans votre rapport de 1986-1987, comme vous l'avez fait dans vos rapports précédents.

Quels seraient les coûts, tant monétaires qu'en termes du nombre d'heures de travail, d'un rapport d'étape sur quelque chose qui, à moins que je sois mal informé, ne commande pas une telle enquête?

**M. Dye:** Madame la présidente, il y a maintenant un chapitre sur les examens spéciaux, et ce projet constitue un examen spécial. Il est possible que ce soit une petite vérification, mais le temps est court. Peut-être que ce sera bientôt terminé et qu'on pourra en faire état cette année. Il y a donc une place dans le rapport pour les petits projets.

• 1205

**M. Tremblay (Québec-Est):** Si on accepte qu'il y ait une vérification intérimaire, doit-on présumer qu'il y a eu des lacunes dans votre processus de vérification concernant ces choses-là en particulier?

**M. Dye:** Le Comité peut-il se réunir afin de préciser ses besoins? Nous en aurions ainsi une meilleure compréhension.

**M. Tremblay (Québec-Est):** C'est une chose dont on pourrait discuter au Comité de direction. On pourrait aller plus loin et voir s'il y a lieu de demander au vérificateur général de faire une vérification intérimaire sur cette question.

**The Chairman:** The Chair is in the hands of the committee. But the motion is there, and unless Mr. Redway chooses to withdraw it and refer the matter to the steering committee, I think I have no choice except to put the question.

**Mr. Ravis:** This has been a concern of mine as well. My preference is that we do refer this to the steering committee. What bothers me at the moment is that, as the Auditor General says, digging up all of the juicy tales is one thing, but I am more interested in some corrective measures. At the moment, I am as frustrated as everyone else. It seems to me that every time someone moves in and moves out, if they do not like the colour of something, before you know it there is a \$200,000 bill spent. I think this issue should be addressed.

**Mr. Redway:** I would hope that we are not going to refer this back to the steering committee. First of all, I am somewhat concerned as to whether or not we actually have a steering committee in this committee.

**The Chairman:** Come, come, you have sat in on them.

**Mr. Redway:** I suppose so, through invitation. But this issue has been discussed both privately, in steering committee, and publicly in exchanges that have gone on here. It seems to me the time has come to make a decision here.

## [Traduction]

audit. He is responsible for the comprehensive audit of all that is directly and indirectly related to the Canadian taxpayers' money.

Why should there be a progress report dated October 30, unless we do have evidence that there have been abuses? What would that cost? I am satisfied that if there is any discrepancy, it would be clearly stated as such in your 1986-87 report, as it was done in previous reports.

What would be the cost, both in terms of dollars as in hours of work, of a progress report about something which, unless I am misinformed, would not command such an investigation?

**Mr. Dye:** Mrs. Chairman, there is now a chapter about special studies, and this project would constitute a special study. It might possibly be a small audit, but time is short. It might be completed quickly and included in this year's report. There is room in the report for small projects.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** If an interim audit is found acceptable, can it be assumed that there have been some flaws in your audit process about something so specific?

**Mr. Dye:** Would the committee agree to meet in order to specify their needs? We might thus better understand them.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** This is something that could be discussed by the steering committee. We could go further and possibly require the Auditor General to carry out an interim audit on this subject.

**La présidente:** La présidence laisse au Comité le soin de décider. Nous sommes saisis d'une motion, et à moins que M. Redway ne la retire et ne renvoie la question au comité de direction, je dois mettre la question aux voix.

**M. Ravis:** C'est aussi l'une de mes préoccupations. Je préférerais que l'on défère la question au comité de direction. Ce qui m'inquiète en ce moment, c'est, comme le dit le vérificateur général, de mettre en lumière toutes sortes de petits scandales, alors que je m'intéresse davantage à ce que l'on prenne les contres mesures qui s'imposent. En ce moment, je me sens tout aussi frustré que n'importe qui. Il me semble que chaque fois que le nouveau propriétaire aménage, si le décor lui déplaît, il occasionne une dépense de 200,000\$ en un rien de temps. Je crois qu'il faut examiner cette question.

**M. Redway:** J'espère bien que l'on ne va pas déférer cette question au comité de direction. Tout d'abord, je ne suis même pas certain que nous ayons un comité de direction.

**La présidente:** Allons, vous y avez déjà siégé.

**M. Redway:** J'imagine, mais sur invitation. Mais cette question a déjà été discutée, en privé au comité de direction, en public dans les échanges que nous avons eus ici. J'estime que le moment est venu pour nous de prendre une décision.



*[Text]*

I think we should ask the Auditor General to proceed with the investigation and report. I do it with a view not to just bringing out horror stories; that is not my intention. Rather, it is to find out whether there are problems here. If there are problems, I assume the Auditor General would be recommending some sort of corrective measures. That certainly is the motivation behind this.

Referring it back once again at this time is ridiculous, frankly. So I hope that the committee, if it feels that it does not want to ask the Auditor General to undertake this investigation, or if it shares Mr. Hovdebo's concern that we should not ask the Auditor General to undertake anything he does not want to do, will let us defeat the motion. But please, let us not refer it back to committee.

**The Chairman:** We have a tie on the motion. I think the tradition is that in the case of a tie the chairman exercises his or her vote in such a manner as to keep the question open. That being so, I will vote against the motion.

Motion negatived

**The Chairman:** I can assure Mr. Redway that we will have another discussion of it soon. It will not be lost.

**Mr. Hovdebo:** I have a couple of housekeeping questions. In May, two years ago, we were told that the department was making a fundamental review of the process by which the mandate was carried out and the relationship of the department with the Indian people. In the presentation that was made, the deputy minister referred to this and gave an indication of what they do. There are 4,000 people out there working for the department. Could we have a copy of the presentation that they are given, or which is used to give the people who are working for the department an indication of what the mandate is? In his statement the Auditor General asked what is the status and the results of this review. Has that status and those results been referred to the people who have to use them?

• 1210

**Mr. Rawson:** Madam Chair, the letter of May 1985 from me to the chairman of the Public Accounts committee was one in which I stated that the Minister is in the process of a fundamental review of mandate. The Auditor General's report interpreted this to mean—and for this I blush, because it is a reasonable clarification—that the Minister had commissioned a fundamental review.

The review was a personal undertaking of the previous Minister to look hard at the mandate, pursuant to the Indian Act, and the Minister did provide that leadership when developing a clear policy direction for the future. That has led to the definition of really four key priority areas for Indian policy, which have been reaffirmed by my present Minister. The general headings of self-government, economic development, quality of community life, and the protection and improvement of management of Indian assets and so on are in the nature of the direction. Much more could be said about that in terms of how one would go about encouraging invest-

*[Translation]*

Nous devrions demander au vérificateur général d'effectuer cette enquête et de soumettre un rapport. Mon intention n'est pas de provoquer un scandale, mais de voir si le problème existe vraiment. Si c'est le cas, j'imaginais que le vérificateur général aura un remède à proposer. Voilà certainement le motif de ma requête.

Franchement parlant, déferer la question encore une fois, c'est absurde. Si le Comité ne juge pas bon de prier le vérificateur général d'entreprendre cet examen, s'il estime, comme l'a dit M. Hovdebo, qu'il ne faut pas obliger le vérificateur général à faire ce qu'il ne veut pas faire, j'ose espérer qu'il va alors rejeter ma motion. Mais, je vous en prie, ne la déferrez pas au comité de direction.

**La présidente:** Il y a égalité des voix. Selon la tradition, la présidence est alors autorisée à exercer son droit de vote afin de trancher la question. Cela dit, je me prononce contre cette motion.

La motion est rejetée

**La présidente:** Je vous promets, monsieur Redway, que nous rediscuterons sous peu de cette question; rien n'est perdu.

**M. Hovdebo:** J'ai quelques questions au sujet des affaires courantes. En mai, il y a deux ans, on nous a dit que le ministre effectuait un examen fondamental du processus concernant l'exécution de son mandat, ainsi que des rapports établis par le ministre avec les autochtones. Le sous-ministre y a fait allusion dans sa présentation en esquisant les activités du ministère. Ce ministère comporte environ 4,000 fonctionnaires. Y a-t-il un document dans lequel on expose le mandat du ministère à ses fonctionnaires et, le cas échéant, pourrait-on en obtenir un exemplaire? Le vérificateur général a demandé dans sa déclaration qu'il soit mis au courant de l'état et des résultats de cette étude. Cet état et ces résultats ont-ils été transmis aux fonctionnaires qui doivent s'y référer?

**M. Rawson:** Madame la présidente, c'est dans la lettre que j'ai envoyée en mai 1985 au président du Comité des comptes publics que j'ai dit que le ministre était en voie d'effectuer un examen fondamental de son mandat. Selon l'interprétation que le vérificateur général a donnée à cette lettre—et j'en rougis, car c'est un éclaircissement qu'il pouvait raisonnablement exiger—le ministre avait ordonné qu'un tel examen fondamental se fasse.

Cet examen découle de l'engagement personnel qu'avait pris l'ancien ministre d'étudier à fond son mandat, conformément à la Loi sur les Indiens, et le ministre a lui-même indiqué quelle orientation nous devrions fournir à nos politiques futures. Nous avons donc défini quatre domaines prioritaires relatifs aux politiques touchant les autochtones, auxquelles le ministre actuel a souscrit. Ces domaines figurent sous les quatre rubriques générales suivantes: autonomie gouvernementale, expansion économique, qualité de la vie communautaire, protection des actifs autochtones et amélioration de leur gestion. On pourrait discuter longuement de questions

## [Texte]

ment and economic growth, which we have talked about, or the social services, housing questions, and so on.

What we do have are two presentations that we do make to staff, Mr. Hovdebo. The first is quite a major one, and it relates to the course and direction of the department in financial terms and operational terms. The Auditor General and his staff have consented to go through that with us and that has been done. We also have a much smaller sort of priority description of the mandate, and the course and direction of the department. That kind of presentation, put into document form, could be available too. So we would be more than willing to make a presentation, or we would be willing to provide you with a copy of the priority directions document.

**Mr. Hovdebo:** The second one, priorities, I suppose is what I am looking for. In your statement, for instance, is the definition of mandate. You are responsible as a trustee, and your movement to government. You said both, which maybe is defining the mandate. What I am really looking for is what your people out there are told is the mandate. Maybe the priorities papers would be valuable to us. Madam Chair, is that a possibility? Would you accept it as a—

• 1215

**Mr. Rawson:** Madam Chair, I think the one you are after is a sort of four-page type of overview of the department's mandate, and that I would be pleased to supply.

**Mr. Hovdebo:** I would be pleased to see that. Secondly, I do not want to appear suspicious, but I guess it is part of the duty. For instance, on capital moneys, what are the current procedures followed? Do you have something you could give to us that followed in the release of capital moneys under paragraph 64(k)?

**Mr. Rawson:** A procedural manual, that kind of thing? We could provide that to the committee. Its title is *Age Twelve*.

**Mr. Hovdebo:** You are coming forward with a change, and knowing what you are doing now would be of value to us, so that in April when the new procedures, if they are new procedures, come out we will be able to make comparisons. Also the same thing for Indian children's trust accounts, or the release of minors... I am not exactly sure what it is called. Are there specific procedures in that?

**Mr. Rawson:** We could provide you with what we have in our manuals on the subject of minors' trust accounts.

**Mr. Hovdebo:** I know there are probably other procedures you have, but because we are asking for specific action on those, or a report on those, I think it would be worthwhile having the current procedures available to us.

This is maybe a matter of interest, but why do you not have 350,000 accounts?

## [Traduction]

connexes, telles les moyens d'encourager l'investissement de la croissance économique, dont nous avons parlé, tels les services sociaux, le logement, et ainsi de suite.

Il y a effectivement deux documents que nous remettons au personnel, monsieur Hovdebo. Le premier, qui est très important, a trait à l'activité et à l'orientation du ministère sur les plans financiers et opérationnels. Le vérificateur général et son personnel ont consenti à l'examiner avec nous, ce qui s'est fait. Il y a aussi un deuxième document plus succinct, au sujet des priorités découlant de notre mandat, et qui donne aussi un aperçu de l'activité et de l'orientation du ministère. Nous pourrions remanier ce document et le mettre à votre disposition. Nous sommes tout à fait désireux de vous en faire une présentation, ou bien de vous fournir un exemplaire du document relatif aux priorités.

**M. Hovdebo:** C'est le deuxième document, au sujet des priorités, qui m'intéresse le plus. Ainsi, dans votre déclaration, vous avez défini votre mandat. Il y est question de votre tutelle, de l'autonomie gouvernementale à laquelle vous tendez. Vous avez dit les deux, c'est peut-être cela qui définit le mandat. Ce que je veux savoir, c'est ce que vos employés se font dire qu'ils ont pour mandat? Les documents sur les priorités pourraient peut-être être utiles. Madame la présidente, est-ce que ce serait possible? Accepteriez-vous...

**M. Rawson:** Madame la présidente, je pense que ce que vous voulez, c'est un survol d'à peu près quatre pages du mandat du ministère. Je me ferai un plaisir de vous le faire parvenir.

**M. Hovdebo:** Oui, je serais heureux de voir cela. Deuxièmement, ce n'est pas que je veuille avoir l'air soupçonneux, mais je pense que cela fait partie des attributions. Par exemple, comment vous y prenez-vous actuellement pour ce qui est des deniers au compte de capital? Auriez-vous une sorte de document qui expose la procédure suivie pour la libération des fonds provenant des comptes de capital aux termes de l'alinéa 64(k)?

**M. Rawson:** Une sorte de guide administratif? Oui, nous pouvons donner cela au Comité. Cela s'appelle *Age Twelve*.

**M. Hovdebo:** Des changements s'en viennent. Si nous savions ce que vous faites actuellement, cela nous permettrait de faire des comparaisons lorsque des nouvelles marches à suivre, s'il en est, sortiront en avril. La même chose vaut pour les comptes en fiducie des Indiens mineurs ou les versements aux mineurs... je ne sais pas exactement comment cela s'appelle. Est-ce qu'il y a des marches à suivre particulières dans ce cas?

**M. Rawson:** Nous pourrions vous donner ce qui se trouve dans nos guides sur les comptes en fiducie des mineurs.

**M. Hovdebo:** Il doit bien y avoir d'autres guides de procédure, mais comme nous nous intéressons aux mesures prises dans ce domaine-là, je pense qu'il serait bon d'avoir un exemplaire des marches à suivre actuelles.

Je me demande aussi: pourquoi n'avez-vous pas 350,000 comptes?



*[Text]*

**Mr. Rawson:** Even we could not get it up that high. These are accounts holding moneys for individual people, or accounts that relate to capital, and not all bands nor all Indian people have a financial inflow that we must look after.

**Mr. Hovdebo:** Would it not, though, be logical to know that? If there are 650 members in a band that does have money inflow, do you have 650 accounts?

**Mr. Goodwin:** Madam Chair, the establishment of account occurs when the individual or the band acquires moneys which are defined as Indian moneys. It is not a question of personal wealth, but it translates into that eventually. The department is responsible for maintaining these accounts when funds move from the generation of capital revenue as a result of Indian assets, and therefore all bands do not have assets that translate into that kind of wealth, and therefore there is no equation between either the number of bands, the number of Indians, it is a question of the source and the generation of that wealth.

**Mr. Hovdebo:** Do you keep those accounts on a band basis, or on an individual band member basis where there is money being generated?

• 1220

**Mr. Goodwin:** Both. There are band capital accounts and revenue accounts; there are individual accounts, and of course there are approximately 14,000 accounts that apply primarily to Indian minors. Included as well would be the handicapped and estate accounts that we are maintaining. But there is not, as I say, an equation that balances out the number of bands or the number of Indian people.

**Mr. Hovdebo:** One of the statements that has bothered me has been the suggestion of \$40,000 versus \$2,000 going to widows. For instance, in the area I represent, can you explain how a band such as one of the bands in my area would have any estate value that would pass to the widow?

**Mr. Goodwin:** Madam Chair, given the responsibilities of the department, we have the obligation of administering estates. So in the event of the establishment of estate, that particular observation about the \$2,000 versus \$40,000 applies to the whole question of the spousal preferential share of an estate, and it is really the central problem we have associated with the administration of an estate, because we have to be involved in everything over that \$2,000 figure. That is why an amendment to the act becomes so important in removing our involvement for relatively smaller estate settlements.

**Mr. Hovdebo:** But in a large portion of the reserves, a large number of the bands, because of the method of holding the land, because of the lack of in-flow of revenues, there is no estate. Is that true? Or is there always an estate?

**Mr. Goodwin:** There is always a necessity to consider whether there is an estate of value.

**Mr. Rawson:** Madam Chair, in many cases there would be an estate. In many, many, many cases there would be an estate, and in many of those they would be over \$2,000, much over it. So it is a real question. Assets that are bank assets, or

*[Translation]*

**M. Rawson:** Même nous ne pourrions pas en avoir un nombre aussi élevé. Ces comptes renferment de l'argent qui appartient à des particuliers ou des deniers aux comptes de capital, et ce ne sont pas tous les Indiens ou toutes les bandes qui ont des entrées d'argent dont nous devons nous occuper.

**M. Hovdebo:** Mais est-ce qu'il ne serait pas logique de le savoir? Si une bande compte 650 membres qui ont des entrées d'argent, est-ce qu'il y a 650 comptes?

**M. Goodwin:** Madame la présidente, un compte est ouvert quand une personne ou une bande reçoit de l'argent qui tombe sous la définition des deniers des Indiens. Il ne s'agit pas d'avoirs personnels même si cela finit par le devenir. Le ministère est chargé de tenir ces comptes lorsque des fonds sont produits grâce aux actifs des Indiens. Ce ne sont pas toutes les bandes qui ont suffisamment d'avoirs pour produire ces fonds. Il n'y a donc aucun rapport entre le nombre de bandes et le nombre d'Indiens; ce qui compte, c'est l'origine de ces fonds.

**M. Hovdebo:** Ces comptes sont-ils établis au nom de la bande ou de la personne qui est à l'origine de ces fonds?

**M. Goodwin:** Les deux. Les fonds des bandes indiennes se divisent en comptes de résultats et en comptes de capital. Il y a les comptes personnels et aussi à peu près 14,000 comptes pour le bénéfice des mineurs. À cela s'ajoutent les comptes pour les Indiens qui sont mentalement incapables et les successions non réglées. Mais, comme je l'ai dit, cela n'a aucun rapport avec le nombre de bandes ou le nombre d'Indiens.

**M. Hovdebo:** J'ai entendu quelque chose qui m'embête. Il s'agit de la somme de 40,000\$ ou de 2,000\$ qui est versée aux veuves. Par exemple, dans la circonstance que je représente, pouvez-vous m'expliquer comment une bande pourrait avoir pareille succession à transmettre à la veuve?

**M. Goodwin:** Madame la présidente, le ministère a la charge d'administrer les successions. Dans les cas où il y a une succession, la distinction entre la somme de 2,000\$ ou de 40,000\$ s'applique à toute la question de la portion préférentielle de la succession qui va au conjoint. C'est cela le problème principal auquel nous faisons face lorsque nous administrons une succession, parce que nous devons intervenir chaque fois que le montant dépasse les 2,000\$. C'est la raison pour laquelle il devient aussi important de modifier la loi pour que nous n'ayons pas à intervenir dans le cas des petites successions.

**M. Hovdebo:** Mais dans un grand nombre de réserves, la méthode d'occupation des terres et l'absence de revenu font qu'il n'y a pas de succession. Est-ce que c'est vrai ou y a-t-il toujours une succession?

**M. Goodwin:** Il faut toujours déterminer s'il y a une succession.

**M. Rawson:** Madame la présidente, il y a bien souvent une succession. Dans de très nombreux cas, il y a une succession, et bien souvent sa valeur dépasse les 2,000\$. C'est donc une question bien concrète. Les avoirs sont constitués de comptes



*[Texte]*

vehicle assets, and in some cases property assets mount up very quickly beyond the \$2,000 limit.

**Mr. Hovdebo:** These become personal assets. They do not become the band assets.

**Mr. Rawson:** They are personal assets, yes.

**Mr. Hovdebo:** Okay. Thank you.

**The Chairman:** Thank you. Are there any further questions? In that case, there being no further questions, on behalf of the committee I thank the witnesses. Mr. Rawson has been very forthright and forthcoming. We will see you on Thursday, when we will proceed with matters other than those dealt with this morning, which I think we are finished with.

**Mr. Rawson:** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you. The meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Traduction]*

en banque, de véhicules, et dans certains cas, les possessions montent vite au-dessus du plafond des 2,000\$.

**M. Hovdebo:** Mais ce sont des avoirs personnels, ils ne se transforment pas en avoirs de la bande?

**M. Rawson:** Ce sont des avoirs personnels, oui.

**M. Hovdebo:** D'accord, merci.

**La présidente:** Je vous remercie. Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, je voudrais remercier les témoins au nom du Comité. Les réponses de M. Rawson ont été très directes et pleines d'enseignement. Nous vous reverrons jeudi lorsque nous étudierons des questions différentes de celles de ce matin, avec lesquelles, je crois, nous en avons terminé.

**M. Rawson:** Je vous remercie, madame la présidente.

**La présidente:** Je vous remercie. La séance est ajournée jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.



If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, January 27, 1987

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada;  
Larry S. Ting, Principal, Audit Operations.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bruce Rawson, Deputy Minister;  
Arthur Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services;  
D. Goodwin, Assistant Deputy Minister, Lands, Revenue and Trusts.

#### TÉMOINS

Le mardi 27 janvier 1987

*Du Bureau du Vérificateur général:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada;  
Larry S. Ting, directeur principal, Opérations de vérifications.

*Du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bruce Rawson, sous-ministre;  
Arthur Silverman, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels;  
D. Goodwin, sous-ministre adjoint, Terres, revenus et fidéicommis.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, January 29, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le jeudi 29 janvier 1987

Présidente: Aideen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 11—Department of Indian Affairs and Northern Development

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 11—Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



---

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### MEMBERS

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### MEMBRES

Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman  
William Rompkey

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 29, 1987  
(14)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:12 o'clock a.m., this day in Room 371 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams, T.A. Wileman and K.E. Dunkley.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General:* Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada. *From the Department of Indian Affairs and Northern Development:* Bruce Rawson, Deputy Minister; A. Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 11—Department of Indian Affairs and Northern Development of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

Bruce Rawson made a statement.

The witnesses answered questions.

At 11:25 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 JANVIER 1987  
(14)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 12, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams, T.A. Wileman et K.E. Dunkley.

*Témoins: Du bureau du Vérificateur général:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada. *Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:* Bruce Rawson, sous-ministre; Arthur Silverman, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend de nouveau l'étude du chapitre 11 du Rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*.

Bruce Rawson fait une observation.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 25, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, January 29, 1987

• 1011

**The Chairman:** Good morning. I would like to call the meeting to order.

The committee is resuming consideration of chapter 11, the Department of Indian Affairs and Northern Development, of the 1986 Auditor General's report.

With us this morning from the Office of the Auditor General of Canada, we have Mr. Kenneth Dye, Auditor General; and from the Department of Indian Affairs and Northern Development, Mr. Bruce Rawson, Deputy Minister.

Are there any additional remarks from the witnesses? We have your opening statement, and of course, we have had one meeting already. Mr. Dye.

**Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** Only to introduce my two colleagues, Madam Chairman. I have with me Larry Ting, who has been on this department's assignment for a number of years; and Bernie Barry, who has worked with Larry on this this year and has taken over the responsibility for the audit of the department.

**The Chairman:** Mr. Rawson.

**Mr. Bruce Rawson (Deputy Minister, Department of Indian Affairs and Northern Development):** Madam Chair, we have three documents to file in response to the last standing committee meeting. I would seek your direction as to when that should be done.

**The Chairman:** If you would give them to the clerk now, they can be circulated.

**Mr. Rawson:** To explain, the first one is the Indian policy sector. It was requested in the questioning of Mr. Hovdebo. It is a directional document. It was prepared at the time of the department reorganization and reflected the views of the Minister, Mr. Crombie, at the time. It has been sent to all our staff.

In a sense it is out-dated, but in a sense it is not. Mr. McKnight, my present Minister, is maintaining the same priorities. He has added the priority of strengthened management and management improvement.

That would be the first one. We will be sending that to the committee this afternoon.

The second is also in response to the same questioning. It is (h)12, the authorization and direction of expenditures of capital moneys of bands pursuant to the Indian Act in section 64. It is a circular that was originally published in March 1983. It is in the hands of all our officers dealing with expenditures and capital money, and it is the guideline that deals with the current procedure.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 29 janvier 1987

**La présidente:** Bonjour. La séance est ouverte.

Nous reprenons aujourd'hui l'étude du chapitre 11 du rapport du Vérificateur général pour l'année 1986, sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Nous recevons ce matin, du Bureau du Vérificateur général du Canada, M. Kenneth Dye, Vérificateur général; et du ministère des Affaires indiennes et du Nord, M. Bruce Rawson, sous-ministre.

Les témoins ont-ils d'autres remarques préliminaires à faire? Nous avons votre texte et, bien sûr, ceci est votre deuxième comparution. Monsieur Dye.

**M. Kenneth M. Dye (Vérificateur général du Canada):** Je voudrais seulement vous présenter mes deux collègues, madame la présidente. Je suis accompagné de M. Larry Ting, qui suit ce ministère depuis plusieurs années, et de M. Bernie Barry, qui a travaillé cette année sur ce chapitre du rapport et a assumé la responsabilité de la vérification des comptes du ministère.

**La présidente:** Monsieur Rawson.

**M. Bruce Rawson (sous-ministre, ministère des Affaires indiennes et du Nord):** Madame la présidente, nous avons trois documents à déposer, que l'on nous a demandés lors de la dernière réunion du Comité. J'aimerais savoir à quel moment vous souhaitiez que nous le fassions.

**La présidente:** Si vous voulez les remettre au greffier maintenant, il pourra les distribuer.

**M. Rawson:** Je vais vous expliquer de quoi il s'agit. Le premier document est l'énoncé de la politique à l'égard des Indiens. C'est M. Hovdebo qui nous l'a demandé. Cet énoncé indique les orientations dans ce domaine. Il a été rédigé au moment de la réorganisation du ministère et reflète donc les vues du ministre de l'époque, M. Crombie. Il a été distribué à tout notre personnel.

Dans un certain sens, il est dépassé, dans un autre, il ne l'est pas. M. McKnight, le ministre actuel, a conservé les mêmes priorités. Il a simplement ajouté celle du renforcement et de l'amélioration de la gestion.

Cela est le premier document. Nous l'enverrons au Comité cet après-midi.

Le deuxième se rapporte à la même série de questions. Il s'agit de la circulaire H-12, intéressant l'approbation et l'orientation des dépenses d'investissement des bandes, en application de l'article 64 de la Loi sur les Indiens. Il s'agit d'une circulaire qui a été distribuée en mars 1983 à tous nos fonctionnaires ayant à autoriser des dépenses et des fonds d'immobilisation, et elle énonce la procédure actuellement suivie.



## [Texte]

There is a third area that I indicated we would speak to, Madam Chair. Just very briefly, the summary of bands only, deficits or financial management plans; the total number in Canada of bands with deficits in 1986 are 136. Those that have an approved financial management plan, or repayment plan, are 54. Those yet to be approved but working on it number 82. And 58 of the bands have a deficit under \$100,000 and an additional 61, or 119 in total, have less than \$500,000.

• 1015

Perhaps I may just be permitted to say that the trend has improved steadily from 1982 and continues to improve. Thank you.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Rawson.

From the point of view of making a comparison with what we already have, in your letter dated July 31, 1986 replying to questions posed by the Public Accounts Committee, question 5(d), you gave us similar information but in percentage terms. Would it be possible for you to give us the information that you have just given us in percentage terms? Can that be put into percentage terms also so we can make a comparison?

**Mr. Dye:** Yes, it can.

**The Chairman:** Or, alternatively, the original numbers on which you based the percentages.

**Mr. Rawson:** Yes, we will certainly provide that.

**Mr. Arthur Silverman (Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services, Department of Indian Affairs and Northern Development):** We do not have that with us today but we certainly can provide it.

**The Chairman:** Thank you. The first questioner is Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman.

Today, Mr. Rawson, I would like to turn to the whole question of claims, comprehensive claims. In his report the Auditor General has singled out the James Bay and Northern Quebec Agreement, but it seems to me that is perhaps just an example of many agreements which I suppose are in existence and also many which will be coming into existence in the very near future. It has been indicated by the Auditor General that there is a pretty substantial liability on the part of the Government of Canada and the taxpayers of Canada under that agreement.

Can you tell me exactly where we stand at the moment with that specific agreement as to what the department's view is of what is the present dollar liability of the Government of Canada under the James Bay and Northern Quebec Agreement?

**Mr. Rawson:** It is an agreement, Madam Chair and Mr. Redway, that is subject to discussion still. It is not—and this has been pointed out by the Auditor General—an agreement with very precise boundary lines in each of its many, many

## [Traduction]

Il y a encore un troisième document, madame la présidente. Je vais vous indiquer très brièvement les chiffres pour l'ensemble; le nombre de bandes en déficit ou ayant un plan de gestion financière, le nombre total de bandes au Canada ayant connu un déficit en 1986 est de 136. Le nombre de bandes ayant un plan de gestion financière ou un plan de remboursement autorisé est de 54. Celles qui n'en ont pas encore mais travaillent à en établir un: 82. Cinquante-huit de ces bandes ont un déficit inférieur à 100,000\$ et 61 autres en ont un inférieur à 500,000\$, soit 119 bandes déficitaires, au total.

Vous me permettrez peut-être d'ajouter que la tendance s'améliore constamment depuis 1982 et continue encore à le faire. Je vous remercie.

**La présidente:** Je vous remercie, monsieur Rawson.

A des fins de comparaison avec les chiffres que nous possédons déjà, vous nous aviez donné dans votre lettre du 31 juillet 1986, en réponse à la question 5d) du Comité des comptes publics, les mêmes chiffres mais exprimés en pourcentage. Vous serait-il possible de nous donner, sous forme de pourcentage, les chiffres que vous venez d'indiquer? Pourriez-vous les transposer en pourcentage, afin que nous puissions établir une comparaison?

**M. Dye:** Oui, c'est possible.

**La présidente:** Ou encore les chiffres à partir desquels vous avez calculé ces pourcentages.

**M. Rawson:** Oui, nous pouvons vous donner cela.

**M. Arthur Silverman (sous-ministre adjoint, Service financier et professionnel, ministère des Affaires indiennes et du nord):** Nous n'avons pas ces chiffres ici mais nous pouvons certainement vous les remettre.

**La présidente:** Je vous remercie. Le premier intervenant sera M. Redway.

**M. Redway:** Je vous remercie, madame la présidente.

J'aimerais aujourd'hui, monsieur Rawson, aborder toute la question des revendications, des revendications globales. Dans son rapport, le Vérificateur général a parlé plus particulièrement de la convention de la Baie James et du Nord québécois et il me semble que celle-ci ne représente qu'une entente parmi beaucoup d'autres déjà signées ou qui le seront dans un avenir proche. Le Vérificateur général a indiqué que cette convention entraîne des obligations financières considérables pour le gouvernement fédéral et les contribuables canadiens.

Pourriez-vous me dire où en sont les choses exactement au sujet de cette entente, quelles sont les obligations financières du gouvernement fédéral à l'égard de la convention de la Baie James et du Nord québécois?

**M. Rawson:** Il s'agit d'une entente, madame la présidente et monsieur Redway, qui continue à faire l'objet de négociations. Il ne s'agit pas—et le Vérificateur général l'a fait remarquer—d'une entente où chacun des très nombreux articles serait très

*[Text]*

sections. Accordingly, we believe there is a need to negotiate with the Crees a completion of the agreement and an understanding of what has been completed and what remains.

What has been done in aid of that is that the Cabinet of the Government of Canada approved in June a negotiating process. The process would be that Canada would have a negotiator and the Crees would negotiate as well, and we have asked the Cree authorities for intensive negotiations.

• 1020

Quite honestly, we believe about 80% or so of the agreement is complete.

**Mr. Redway:** What is that in dollar terms?

**Mr. Rawson:** Well, it is not all expressable in dollars.

**Mr. Redway:** If we say that 80% is complete, that means we must have paid out what we feel is 80% of the money. Is that right?

**Mr. Rawson:** Not necessarily.

**Mr. Redway:** What have we paid out?

**Mr. Rawson:** Some would be in actions that are not readily quantifiable and some would be in dollars.

**Mr. Redway:** How many dollars have we paid out so far under this agreement?

**Mr. Silverman:** We do not have the dollars with us on that particular agreement. The amounts of money that have been paid to the James Bay Cree in the last 10 years, if you include education, programming, and all other aspects of federal funding, are probably in the order of about \$400 million.

When one discusses completion of the agreement, or implementation of the agreement, the James Bay agreement itself is approximately 450 pages in length. There are numerous elements in it which require implementation by the federal government and the provincial government, and some jointly. The process of finalizing the implementation of that agreement after 10 years is what the Cabinet addressed in June 1986. At that time the Cabinet agreed with the Auditor General that 10 years are about long enough to have an agreement outstanding without being fully implemented. The Cabinet therefore directed and gave the Minister of Indian Affairs a government-wide mandate to hire a negotiator to meet with the Cree and to resolve outstanding issues, and to quantify what has to be done in any legal requirements that have to be fulfilled, or, perhaps, any financial requirements that remain. This negotiating team is led by an interdepartmental committee, because there are many government departments that are involved in this process—perhaps 10 departments—and therefore the mandate given our negotiator is a government-wide mandate.

*[Translation]*

précisément délimité. C'est pourquoi nous pensons qu'il faut continuer à négocier avec les Cris au sujet de la mise en oeuvre de l'entente et se mettre d'accord sur la partie déjà réalisée et celle qui ne l'est pas.

A cette fin, le Cabinet a approuvé en juin un processus de négociation. Celui-ci prévoit que le Canada nommera un négociateur qui négocierait de façon très intensive avec les Cris.

Nous sommes sincèrement convaincus que la convention a été réalisée à 80 p. 100 environ.

**M. Redway:** Combien cela représente-t-il d'argent?

**M. Rawson:** C'est-à-dire que tout ne peut pas être exprimé en termes monétaires.

**M. Redway:** Si vous dites que la convention a été appliquée à 80 p. 100, cela signifie que vous devez considérer que le gouvernement a versé 80 p. 100 des montants dus. N'en est-il pas ainsi?

**M. Rawson:** Pas nécessairement.

**M. Redway:** Combien avons-nous payé?

**M. Rawson:** Certaines mesures ont pris des formes qui sont difficilement chiffrables en termes monétaires, alors que d'autres le sont.

**M. Redway:** Combien avons-nous dépensé jusqu'à présent au titre de cette convention?

**M. Silverman:** Nous n'avons pas ici les montants concernant cette convention en particulier. Les montants que nous avons versés aux Cris de la Baie James durant les 10 dernières années, et qui englobent l'éducation, les divers programmes et toutes les activités financées par le gouvernement fédéral, se montent probablement à près de 400 millions de dollars.

Lorsqu'on parle de parachever la mise en oeuvre de la convention, il faut bien savoir que celle-ci comprend environ 450 pages. Elle comporte maints éléments qui relèvent du gouvernement fédéral, d'autres du gouvernement provincial, et certains encore qui font l'objet d'une responsabilité mixte. La décision du Cabinet de juin 1986 a mis en place un processus en vue de finaliser l'exécution de cette convention, 10 années après la signature. Le Cabinet a reconnu que le Vérificateur général avait raison de dire que 10 années auraient dû suffire pour parachever la mise en oeuvre de cette entente. Il a donc donné un mandat au ministre des Affaires indiennes de recruter un négociateur qui serait chargé, de concert avec les Cris, de régler les éléments en suspens, de quantifier ce qui reste à faire et de chiffrer les obligations financières restantes. Cette équipe de négociation est conduite par un comité interministériel car plusieurs gouvernements sont concernés par ce processus—peut-être une dizaine—et c'est pourquoi le mandat donné à notre négociateur recouvre tous les ministères.

*[Texte]*

I can just conclude by saying the process of trying to get the parties to the table is what is currently going on; of trying to wrap up the agreement and attempting to fulfil whatever obligations do remain. That process is very much in hand.

**Mr. Redway:** What you are saying, though, is that while the government has decided to go ahead and try to negotiate the terms of an agreement signed some 10 years ago, it now has decided to try to find out what it means.

On the other side to the agreement, the Cree Indians have not, I gather, as yet even decided to negotiate what it means. Is that what you are saying?

**Mr. Silverman:** Yes. You are absolutely right, sir. The agreement was signed in 1975, but the attempt by the federal government to bring all government departments together, the attempt by the federal government to find out exactly what the obligations are that must be concluded—that attempt was agreed to by Cabinet in June 1986. After 10 years—and you are right when you point to 10 years; that is an awfully long time; as we discussed the last time we were here, there are an awful lot of issues that are old and have been aging, and this is one of them—the government, or the Cabinet, has directed our department to get on with the process. It has given the department, the Minister, the mandate. The Minister is now, through his negotiator and through the deputy ministers, attempting to bring the parties to the table, to get on with the process.

I might also add that because there are 10 departments involved, perhaps there has been some delay over the years. But the government has in fact brought those 10 departments together now, and we are asking the parties on the native side to similarly come to the table so we can get on with the process. The Auditor General's observations are only too correct.

• 1025

**Mr. Redway:** When was the request made to the Cree to sit down and negotiate?

**Mr. Silverman:** The mandate was approved by the Cabinet in June of 1986. The government side then recruited a negotiating team, and within several weeks of the mandate being provided, the suggestion was made to the Cree side to come to the table.

**Mr. Redway:** So some time last summer that suggestion was made, and there has been no agreement yet on sitting down to even talk about it. Is that what you are saying?

**Mr. Rawson:** That is correct. But there have been informal discussions, and there are in fact meetings going on within days with the Cree and the Minister.

**Mr. Redway:** Do you anticipate that shortly there will be an agreement to at least talk about what the liability of the government may be here?

**Mr. Rawson:** I certainly hope so, but it takes two parties.

*[Traduction]*

Je conclurai là-dessus en disant que nous cherchons actuellement à obtenir des parties qu'elles entament les négociations, que nous cherchons à finaliser la mise en oeuvre de cette convention et de nous acquitter des obligations qui peuvent encore subsister. Ce processus est donc très bien en main.

**M. Redway:** Ce que vous dites signifie, en fait, que le gouvernement a signé il y a 10 ans une entente dont on ne sait toujours pas très bien ce qu'elle implique.

Pour leur part, les Cris n'ont même pas encore accepté de participer aux négociations destinées à arrêter cette interprétation. Ai-je raison?

**M. Silverman:** Oui. Vous avez tout à fait raison, monsieur. La convention a été signée en 1975 et le Cabinet a décidé en juin 1986 de tenter de réunir tous les ministères fédéraux afin de déterminer exactement quelles obligations subsistent. Après 10 ans—et vous avez raison d'insister sur ce chiffre, 10 années représentent beaucoup de temps; ainsi que nous l'avons dit la dernière fois, quantité de questions restent en suspens depuis très longtemps et celle-ci en est une. Le gouvernement, ou le Cabinet, a demandé à notre ministère de faire avancer les choses. Il a donné ce mandat au ministère, au ministre. Ce dernier, par l'intermédiaire de son négociateur et des sous-ministres, cherche à réunir les parties autour d'une table, à cet effet.

J'ajouterais aussi que la cause de ce retard peut résider en partie dans le fait que 10 ministères sont concernés. Mais le gouvernement a maintenant rassemblé ces dix ministères et nous demandons aux parties, du côté des Cris, de venir s'asseoir elles aussi à la table de négociation afin que nous puissions aller de l'avant. Les observations du Vérificateur général ne sont que trop fondées.

**M. Redway:** Quand l'invitation de négocier a-t-elle été signifiée aux Cris?

**M. Silverman:** Le mandat a été approuvé par le Cabinet en juin 1986. Nous avons ensuite constitué une équipe de négociation et, en l'espace de quelques semaines après la date de cette décision, nous avons invité les Cris à négocier.

**M. Redway:** Donc l'invitation a été faite l'été dernier et il n'a même pas encore été convenu entre les parties d'entamer les négociations. Est-ce bien là ce que vous nous dites?

**M. Rawson:** C'est juste. Mais nous avons eu des contacts officiels et le ministre doit rencontrer dans quelques jours les représentants des Cris.

**M. Redway:** Pensez-vous que l'on pourra bientôt se mettre d'accord pour commencer au moins à discuter des obligations que le gouvernement pourrait encore avoir?

**M. Rawson:** Je l'espère vivement, mais il faut être deux pour négocier.



[Text]

**Mr. Redway:** Has the department itself put an estimate? You have indicated that you estimate that to date it has cost about \$400 million to implement the agreement over the last 10 years. Have you put an estimate on what the other obligations in the agreement may cost the taxpayers of Canada?

**Mr. Rawson:** I think it would be prejudicial to the negotiations if we were to declare an estimate at this stage, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** What about the idea of putting aside some sort of contingency sum, or are the taxpayers going to get hit with an enormous sum of \$0.5 billion, or something like that, in one year?

**Mr. Rawson:** It would not of course necessarily be a one-year completion, no matter how it is . . . In the negotiation, I would foresee that it would still be a multi-year process. I do not feel comfortable commenting on the fiscal policy side of your question.

**Mr. Redway:** The idea of putting aside some sort of a contingency for this, such as an insurance company might do when they know they have a claim out there, you would not feel comfortable doing that.

**Mr. Rawson:** I would not feel comfortable commenting on it. I think the powers that decide those matters would rest in Finance and—

**Mr. Redway:** Maybe the Auditor General could give me his thoughts, bearing in mind that this could be a very substantial sum, as to whether or not we should be providing something in the Public Accounts of Canada to take care of this in the future?

**Mr. Dye:** Madam Chair, this is a concern for us when we have to express an opinion on the public accounts. The public accounts presently contain a schedule regarding contingent liabilities, and there is a note—I have forgotten the exact sum—that says, I think, \$1.7 billion, plus a lot of claims for which there is no sum defined. People are put on notice that claims have been entered, some of which are not priced out. But that is as far as we have been able to go so far.

I am sorry, I said \$1.7 billion, it is \$2.9 billion. I apologize.

**Mr. Redway:** Is that the total contingency reserve for claims against the government?

**Mr. Dye:** There is nothing funded here. This is just pointing out that there are contingent liabilities, possible liabilities of the Government of Canada. It is in Table 13.8 of the *Public Accounts of Canada*, Volume I, and at the very end of the table there are three lines which I will put on the record for you.

It includes \$2.9 billion related to the administration of native statutory and treaty obligations by the Department of Indian Affairs and Northern Development. This amount represents plaintiffs' claims in 50 litigation cases. There are another 75 cases and settlements of Native Land claims currently under negotiation, for which amounts are not

[Translation]

**Mr. Redway:** Le ministère a-t-il essayé d'estimer les montants en jeu? Vous nous avez dit que l'exécution de la convention a coûté près de 400 millions de dollars jusqu'à présent, sur dix ans. Avez-vous tenté de chiffrer le coût pour les contribuables canadiens des obligations restantes?

**Mr. Rawson:** Je pense qu'il nous serait préjudiciable, dans les négociations, de lancer des chiffres, au stade où nous en sommes, monsieur Redway.

**Mr. Redway:** Et pourquoi ne pas constituer une sorte de fonds de réserve, ou bien les contribuables vont-ils se retrouver avec une facture énorme, de l'ordre de un demi-milliard de dollars, à déboursier en l'espace d'une année?

**Mr. Rawson:** Les dépenses ne seraient pas nécessairement effectuées en l'espace d'une année, quel que soit leur montant . . . Je suppose que l'exécution s'étalera sur plusieurs années. Mais je ne suis pas très à l'aise pour vous parler de l'aspect financier.

**Mr. Redway:** Vous ne jugez pas qu'il serait judicieux de constituer une sorte de fonds de réserve, un peu comme le fait une compagnie d'assurances qui sait qu'elle aura un sinistre à régler?

**Mr. Rawson:** Je ne suis pas à l'aise pour en parler. Les décisions en cette matière appartiennent au ministère des Finances et . . .

**Mr. Redway:** Peut-être le Vérificateur général pourrait-il nous donner son avis, nous dire s'il estime judicieux de prévoir un fonds dans les Comptes publics du Canada, en vue d'honorer ces obligations à l'avenir, car il pourrait s'agir d'une somme très importante?

**Mr. Dye:** Madame la présidente, il nous est malaisé d'exprimer une opinion sur les comptes publics. Les comptes publics contiennent aujourd'hui une annexe traitant des obligations extraordinaires et il y a une note—je ne me souviens plus de la somme exacte—qui fait état de 1,7 milliard de dollars et de quantité d'autres revendications qui ne sont pas chiffrées. On avise ainsi le public que des revendications ont été déposées, dont une partie n'est pas chiffrée. C'est tout ce que nous avons pu déterminer jusqu'à présent.

Je vous prie de m'excuser, j'ai dit 1,7 milliard de dollars, mais il s'agit de 2,9 milliards. Je vous fais mes excuses.

**Mr. Redway:** Est-ce là la totalité du fonds de réserve prévue pour honorer les obligations du gouvernement?

**Mr. Dye:** Ces crédits n'existent pas. Il s'agit simplement d'une note indiquant qu'il y a des obligations extraordinaires, des obligations éventuelles du gouvernement fédéral. Vous trouverez cela au tableau 13.8 des *Comptes publics du Canada*, volume I, et, tout à la fin du tableau, il y a trois lignes dont je vais vous dire la teneur.

Il est fait état de 2,9 milliards de dollars reliés à la gestion par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien des engagements envers les autochtones par suite de statuts et traités. Ce montant représente les revendications des plaignants dans 50 causes en litige. Il y a 75 autres causes et règlements de revendications concernant les terrains pour les autochtones qui sont présentement sujets à négociation, et

*[Texte]*

stated in the claims, and it is not possible to determine the amounts that may be ultimately payable.

• 1030

So we have a situation here where we have possible claims against the government. When this agreement is determined and agreed upon and there are financial obligations that are determinable and the government has an obligation to pay, it is my view that the government should book those liabilities when they know what they are. Right now they are only treated as a contingency. Irrespective of the years in which they are going to be paid out, it seems to me we should get those liabilities on the books of the country.

**Mr. Redway:** As for your comment there, I was not sure from what you read, Mr. Dye, whether or not there was anything unidentified or otherwise in that contingent liability for this particular James Bay and Northern Quebec Agreement. Is there something in that, or does that relate to that—what was it?—\$2.7 billion?

**Mr. Dye:** It is \$2.9 billion. I do not happen to have our working papers on how that \$2.9 billion is determined. I can certainly find out for you, or perhaps the department would know.

**Mr. Redway:** Perhaps Mr. Rawson can tell us whether, in that contingency amount of almost \$3 billion, there is included some sort of estimate, which you may not want to disclose, for the James Bay and Northern Quebec Agreement or whether there is nothing provided in the contingent liabilities of the department at the moment to cover this thing.

**Mr. Rawson:** Mr. Silverman will respond.

**Mr. Silverman:** Madam Chairman, we can come back with the answer to that question. Those numbers are prepared on the basis of consultation with the Office of the Comptroller General, and a number is arrived at. But I am not certain as to whether or not that number for the James Bay is in the \$2.9 billion.

**Mr. Redway:** You will advise us then, will you?

**Mr. Silverman:** Absolutely.

**Mr. Dye:** Madam Chair, that \$2.9 billion is claims, and of course, a claim and a settlement are two quite different things. When I was talking about liabilities, I was talking about booking the ultimate agreement. If there is an agreement to settle, that seems to me to be an obligation of the country and it should be treated as a liability of the country.

**Mr. Redway:** From the way you described it, Mr. Dye, it sounds to me as if there is nothing in that particular provision for this potential settlement. What you are saying is that it is claims, not settlement. Is that right? Is that your interpretation?

**Mr. Dye:** There is nothing in the stated liabilities of the country that I am aware of at the moment that provides for the

*[Traduction]*

pour lesquels des montants ne sont pas énoncés dans les revendications; il est impossible de déterminer les montants qui pourraient être à payer en fin de compte.

Pour le moment il ne s'agit que d'obligations éventuelles. Une fois que cette convention aura fait l'objet de l'entente finale, que les obligations financières réelles pourront être chiffrées, il me semble que le gouvernement devrait les faire figurer aux comptes immédiatement. À l'heure actuelle, il ne s'agit que d'une éventualité. Quelle que soit l'année durant laquelle ces obligations seront honorées, il me semble qu'il conviendrait de les inscrire dans les comptes du pays dès que possible.

**Mr. Redway:** Je n'ai pas pu déterminer, d'après le texte que vous avez lu, monsieur Dye, s'il existe des obligations éventuelles relatives à cette convention de la Baie James et du Nord québécois. Ce montant comprend-il ces obligations—de combien s'agissait-il?—Est-ce bien 2,7 milliards de dollars?

**Mr. Dye:** Non, il s'agit de 2,9 milliards de dollars. Je n'ai pas ici les documents de travail qui montrent comment cette somme de 2,9 milliards de dollars a été calculée. Je peux chercher cela pour vous, à moins que le ministère puisse répondre.

**Mr. Redway:** Peut-être M. Rawson pourrait-il nous dire si ce montant de presque 3 milliards de dollars englobe une estimation relative à la convention de la Baie James et du Nord québécois, sans divulguer le montant, ou bien si rien encore n'est prévu à ce sujet dans les comptes pour éventualités du ministère.

**Mr. Rawson:** Monsieur Silverman va vous répondre.

**Mr. Silverman:** Madame la présidente, nous pourrions vous donner la réponse à cette question plus tard. Ces chiffres ont été établis en collaboration avec le Bureau du Contrôleur général. Je ne sais pas de façon certaine si ce montant de 2,9 milliards de dollars comprend une estimation pour la Baie James.

**Mr. Redway:** Vous allez donc nous donner la réponse, n'est-ce pas?

**Mr. Silverman:** Absolument.

**Mr. Dye:** Madame la présidente, ce chiffre de 2,9 milliards de dollars concerne les revendications, et une revendication et un règlement sont deux choses très différentes. Lorsque je parlais du passif, je préconisais d'inscrire à celui-ci le montant chiffré du règlement. Le règlement est conclu, il me semble qu'il faut le traiter comme un élément passif du pays et l'inscrire à ce titre dans les comptes publics.

**Mr. Redway:** D'après ce que vous dites monsieur Dye, j'ai l'impression que ce montant n'englobe pas ce règlement potentiel. Vous dites qu'il s'agit là de montants revendiqués et non pas de montants acceptés. Est-ce exact? Est-ce là votre interprétation?

**Mr. Dye:** À ma connaissance, rien dans le passif énoncé ne comporte de montants pour le règlement de ces revendications.

*[Text]*

settlement of these claims. We have only put the reader on notice—or the government has put the readers on notice; it is their statement—that there are these claims outstanding.

**Mr. Redway:** So at some stage, when we know how much we have to pay under this agreement, probably the taxpayers are suddenly going to get hit with a very substantial increase in your estimates one of these years. Is that correct, gentlemen?

**Mr. Rawson:** I would not say a very substantial amount vis-à-vis this claim. I hate to foreshadow the outcome of a negotiation. I know our people feel this settlement is 80% or 90% complete, and the Cree would say, no, it is some other figure. The negotiation will have to be completed before we really do understand the dimensions, and I really do hate to foreshadow it.

**Mr. Redway:** I recognize the fact that you gentlemen were not there, but 10 years ago when the government entered into this agreement, was any figure placed at that time on how much it was going to cost to implement it?

**Mr. Silverman:** Madam Chairman, I think the question hits on a major change in the government's treatment of comprehensive claims. The recently announced comprehensive claims policy does in fact require that in future all such agreements include an implementation plan. In his report, the Auditor General suggested that this was a key element missing from previous agreements; and indeed, as I mentioned, the recently announced policy does make precise provision for what you are asking for, for an implementation plan to be a part of every future agreement.

**Mr. Redway:** I am pleased to hear that. But really what I was asking, Mr. Silverman, is whether or not there was a cost estimate arrived at at the outset for this agreement as opposed to phased-in implementation dates and amounts. Did the government know how much it was committing itself to when it signed this agreement?

• 1035

**Mr. Silverman:** I do not know.

**Mr. Redway:** We do not know?

**Mr. Silverman:** Sorry.

**Mr. Redway:** Even the department that administers it does not know whether the government knew what it was doing when it signed the agreement.

**Mr. Silverman:** We can certainly find out, but—

**Mr. Redway:** We can find that out?

**Mr. Rawson:** I hope we can.

**Mr. Silverman:** We will try to find out.

**Mr. Redway:** It sounds astounding to me, quite frankly, that we did not even know, or we may not have even known—there was a good chance we did not know—how much it was going to cost us when we signed the agreement.

*[Translation]*

Il ne s'agit là que d'un avis donné par le gouvernement aux lecteurs de cette note, les informant qu'il existe des revendications en suspens.

**M. Redway:** Donc, à un moment donné, une fois que l'on pourra chiffrer nos obligations aux termes de cette convention, le contribuable va se trouver tout d'un coup avec une grosse facture à régler, dont le montant se retrouvera dans vos prévisions budgétaires d'une année future. Est-ce exact, messieurs?

**M. Rawson:** Je ne pense pas qu'il s'agira d'un montant très substantiel. Je ne veux pas préjuger l'issue d'une négociation. À nos yeux, cette convention a déjà été appliquée à 80 ou à 90 p. 100, et les Cris, pour leur part, vous diront non, c'est beaucoup moins. Il faudra attendre le résultat de la négociation avant de pouvoir se faire une idée des chiffres et je ne voudrais pas en préjuger l'issue.

**M. Redway:** Je sais que vous n'étiez pas en poste à l'époque mais j'aimerais savoir si le gouvernement, il y a dix ans, avait chiffré le montant que lui coûterait cet accord?

**M. Silverman:** Madame la présidente, la façon dont le gouvernement aborde les revendications globales a radicalement évolué entre temps. La politique en matière de revendication globale récemment annoncée exige, à l'avenir, que toutes ces ententes soient assorties d'un plan d'exécution. Dans son rapport le Vérificateur général a dit que c'était là une omission majeure dans les conventions précédentes; comme je l'ai dit, la politique récemment annoncée, instaure précisément ce que vous demandez, exige que toutes conventions futures soient assorties d'un plan d'exécution.

**M. Redway:** Néanmoins, ce que je demandais, monsieur Silverman, c'est si le coût de cette convention avait été chiffré à l'époque. Le gouvernement savait-il ce qu'il s'engageait à payer lorsqu'il a signé?

**M. Silverman:** Je ne sais pas.

**M. Redway:** Nous ne le savons pas?

**M. Silverman:** Désolé.

**M. Redway:** Même le ministère qui l'administre ne sait pas si le gouvernement savait ce qu'il faisait lorsqu'il a signé l'entente.

**M. Silverman:** Nous pouvons certainement nous informer, mais...

**M. Redway:** Nous pouvons nous informer?

**M. Rawson:** Je l'espère.

**M. Silverman:** Nous essaierons de nous informer.

**M. Redway:** Cela me semble renversant, je vous l'avoue, que nous n'ayons pas su, que, selon toutes probabilités, nous n'ayons pas su ce qu'il allait nous en coûter lorsque nous avons signé l'entente.



[*Texte*]

**Mr. Silverman:** I think, sir, there was in the agreement a requirement to pay a certain sum of money as a lump sum and then so many dollars after that.

The area in dispute now is not the amounts of money that were described in the agreement, but rather the other 450 pages that described economic development: roads, airports, wharves . . .

**Mr. Redway:** The lump sum payments have all been made?

**Mr. Silverman:** The lump sum payments have certainly been made, yes—

**Mr. Redway:** I see.

**Mr. Silverman:** —as required by the agreement.

**Mr. Redway:** Are there any other agreements similar to the James Bay and Northern Quebec Agreement out there at the moment, signed some time ago, either yesterday or 100 years ago, that have potential liability, perhaps not to the same enormous extent?

**Mr. Rawson:** The three claims that have been settled and have been negotiated pursuant to the earlier claims policy, which was 1973 to 1981, are the one we have just mentioned, the Northeastern Quebec Agreement of 1978, and the Inuvialuit Final Agreement of 1984. Another agreement is in process at the moment, and that is the Northern Flood Agreement in northern Manitoba.

May I ask if the members of the standing committee have seen the communiqué on the federal land claims policy, which is quite recent, actually. The Minister announced it on December 18, 1986. It is a number of pages long and in quite reasonable detail and covers the comprehensive land claims policy the Minister recently announced. It also contains in it some of the information the hon. member is asking about in terms of the status of claims generally in the country, and I would be pleased to provide copies of that as a—

**The Chairman:** We have two copies here at the table, but if you have additional copies that could be circulated then that would be helpful.

**Mr. Redway:** That, of course, was the government's response to the Coolican report, as I understand it—this new comprehensive land claims policy.

**Mr. Rawson:** Yes.

**Mr. Redway:** I do not have that in front of me, but it would be helpful if you can help me as to what the government sees as the total future liability of the taxpayers of Canada at the moment, unpaid as yet, under the Northeastern Quebec Agreement and the Inuvialuit Agreement. I guess that they are both signed, sealed, delivered, and pending payment at the moment. What liability do you see there for the taxpayers?

**Mr. Rawson:** It may be important to set out the liability that relates to the comprehensive claims policy at some point, but perhaps the figures on those settlements could be provided to the committee.

[*Traduction*]

**M. Silverman:** Monsieur, aux termes de l'entente, nous devons verser une certaine somme globale, puis tant de dollars par la suite.

Dans le secteur qui fait actuellement l'objet d'un différend, ce ne sont pas les sommes précisées dans l'entente, mais plutôt les 450 pages qui suivent et qui décrivent le développement économique, routes, aéroports, quais . . .

**M. Redway:** Les versements globaux ont tous été effectués?

**M. Silverman:** Effectivement, tous les versements globaux ont été effectués . . .

**M. Redway:** Je vois.

**M. Silverman:** . . . conformément à l'entente.

**M. Redway:** Y a-t-il d'autres ententes comparables à la Convention de la Baie James et du Nord québécois qui ait été signée il y a quelque temps, hier ou il y a 100 ans, et qui pourrait poser le même problème, sans forcément aller jusqu'à cette extrémité?

**M. Rawson:** Deux revendications ont été réglées après négociations, conformément à la politique appliquée dans le cas des premières revendications entre 1973 et 1981. Ce sont celles dont nous avons parlé, l'Entente sur le Nord-Est du Québec en 1978 et l'Entente finale Inuvialuit en 1984. Une autre entente est en cours de règlement, c'est l'entente sur les inondations dans le nord du Manitoba.

Je me permets de demander aux membres du Comité s'ils ont vu le communiqué sur la politique fédérale relative aux revendications foncières, un communiqué tout à fait récent. Le ministre l'a annoncé le 18 décembre 1986. Il a plusieurs pages et donne tous les détails voulus sur la politique globale en matière de revendications foncières annoncée récemment par le ministre. Ce document contient également certaines informations que le député a demandé, quant à l'état des revendications d'une façon générale, et je me ferais un plaisir de vous en communiquer des exemplaires . . .

**Le président:** Nous en avons deux exemplaires ici, mais si vous en avez d'autres, nous pourrions les distribuer, ce serait utile.

**M. Redway:** Évidemment, avec cette politique globale sur les revendications foncières, le gouvernement répond au rapport Coolican.

**M. Rawson:** Oui.

**M. Redway:** Je n'ai pas cela sous les yeux, mais si vous pouviez m'expliquer comment le gouvernement voit l'avenir, ce qu'il prévoit que les contribuables canadiens devront encore payer dans le cadre des ententes sur le Nord-Est du Québec et de l'Entente Inuvialuit. Je crois que ces deux ententes ont maintenant été signées, cachetées et remises, et qu'il ne reste plus qu'à payer. À votre avis, quelles seront les obligations des contribuables?

**M. Rawson:** Il serait peut-être bon effectivement de fixer les obligations dans le cadre de la politique globale sur les revendications foncières, mais ce sont des chiffres que nous pourrions vous fournir.

## [Text]

**Mr. Redway:** We do not have them here?

**Mr. Rawson:** I did not bring them, Mr. Redway.

**Mr. Redway:** I see.

**Mr. Rawson:** Sorry.

**Mr. Redway:** I take it they would be very substantial amounts—in the millions of dollars?

• 1040

**Mr. Rawson:** We will give you what we have at this stage, and provide anything more that is needed.

**Mr. Redway:** What do you have at this stage?

**Mr. Silverman:** In cash compensation paid by Canada as per the agreement for James Bay and Northern Quebec—unfortunately, these numbers are in present values, as opposed to in current dollars—between 1976 and 1985, in present-value terms, \$61.23 million. In the Inuvialuit claim, cash compensation paid by Canada between 1984 and 1997 will be approximately \$152 million.

We can provide, certainly, all the additional costs you are asking for. The information is available.

**Mr. Rawson:** The COPE one is paid at \$152 million.

**Mr. Silverman:** That is right. That is what I just provided.

**Mr. Rawson:** And the Naskapi of Schefferville... or the Northeastern Quebec Agreement, is \$1.3 million. That was paid in January 1978.

**Mr. Redway:** So those are the amounts that have been paid to date, are they?

**Mr. Rawson:** That is right.

**Mr. Redway:** The \$1.3 million for the Northeastern Quebec Agreement and the Inuvialuit one of \$152 million... those have been paid so far. But there are other liabilities under those agreements that are going on, are there?

**Mr. Rawson:** No.

**Mr. Redway:** There are not. Those are paid in full.

**Mr. Rawson:** Yes.

**Mr. Redway:** There is no more responsibility by the taxpayers for those agreements.

**Mr. Rawson:** Yes, we do not.

**Mr. Redway:** You are in the process, as I understand it, of negotiating, or preliminary negotiations or whatever, on at least four other major comprehensive claims, one dealing with the Yukon Indians, one dealing with the Dene Indians, one dealing with the Eastern Arctic Inuit, and one dealing, I guess, with the Labrador Inuit. Has the department a financially responsible plan for proceeding with these claims negotiations in such a way that suddenly all in one year the taxpayers are

## [Translation]

**M. Redway:** Nous ne les avons pas ici?

**M. Rawson:** Monsieur Redway, je ne les ai pas apportés.

**M. Redway:** Je vois.

**M. Rawson:** Désolé.

**M. Redway:** J'imagine que ce sont des sommes considérables, des millions de dollars?

**M. Rawson:** Nous vous donnerons ce que nous avons pour l'instant, et nous vous fournirons tout ce dont vous aurez besoin.

**M. Redway:** Pour l'instant, qu'avons-nous?

**M. Silverman:** Les compensations en liquide versées par le Canada aux termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois—malheureusement ces chiffres sont en valeurs actuelles, et non pas en dollars courants—donc, ces versements entre 1976 et 1985 s'élèvent à 61.23 millions de dollars. Quant à la revendication Inuvialuit, les versements en liquide du Canada entre 1984 et 1997 s'élèveront à environ 152 millions de dollars.

Certainement, nous pouvons vous fournir tous les coûts dont vous aurez besoin. Ces informations existent.

**M. Rawson:** Celle du Comité d'étude des droits des autochtones a été payée et s'élève à 152 millions de dollars.

**M. Silverman:** C'est exact, c'est ce que je viens de vous donner.

**M. Rawson:** Et les Naskapis de Schefferville... ou bien l'Entente du Nord-Est du Québec, ça, c'est 1.3 million de dollars, et cela a été versé en janvier 1978.

**M. Redway:** Voilà donc les sommes qui ont été versées jusqu'à présent, n'est-ce pas?

**M. Rawson:** C'est exact.

**M. Redway:** Les 1.3 million de dollars pour l'Entente sur le Nord-Est du Québec et celle des Inuvialuit à 152 millions de dollars, tout cela est payé. Mais il y a d'autres obligations dans le cadre de ces ententes qui n'ont pas encore été remplies, n'est-ce pas?

**M. Rawson:** Non.

**M. Redway:** Il n'y en a pas. La totalité est payée.

**M. Rawson:** Oui.

**M. Redway:** Autrement dit, les contribuables n'ont plus d'obligations dans le cadre de ces ententes.

**M. Rawson:** Oui, nous n'en avons pas.

**M. Redway:** Si j'ai bien compris, vous êtes en train de préparer ou de négocier ou de préparer les négociations préliminaires pour quatre autres revendications majeures au moins, une des Indiens du Yukon, une des Dénés, une des Inuit de l'est de l'Arctique et l'autre, je crois, des Inuit du Labrador. Est-ce que le ministère possède un plan financier réfléchi pour aborder ces négociations et éviter que les contribuables ne se voient forcés de payer quatre énormes règlements fonciers d'un

*[Texte]*

not impacted with four enormous land claim settlements that might rival the \$400 million situation with the James Bay and Northern Quebec Agreement? Is there some sort of a financial plan for approaching these negotiations?

**Mr. Rawson:** There is most certainly a plan. I would ask, Madam Chair, if I could file a map that indicates the areas claimed in each of those Mr. Redway has raised.

The process is very important, because part of the critique of the Auditor General has been to assert the necessity that there be complete and accurate information available to the government when the claim is proceeded with. In the new policy—and this does tie in with your question—after the claim is accepted, it is analysed, and the Minister gives general instructions to a chief negotiator to negotiate a framework agreement. That is a sort of pre-phase of “scoping” the agreement. The negotiating framework agreement is referred to Cabinet for approval, with an explicit and detailed negotiating mandate for an agreement in principle—that is the second stage—which will, by the way, include estimated cost in lands and dollars. The third stage is that the agreement in principle is then submitted to Cabinet for approval, including costing of the settlement. The fourth stage—and this is a new process, I should add parenthetically—is that the final agreement must be approved by Cabinet, including the detailed costs of implementation, an implementation plan, time lines, and responsibilities. The Treasury Board must also approve and provide authorities to implement the agreement.

• 1045

So the department, through the Minister, informs the Cabinet at all stages of the components of a claim settlement and the possible options. Each of those claims will proceed according to the state of readiness and the complexity of the issues at a different pace.

**Mr. Redway:** Are financial considerations and the cost of implementing one of the considerations taken into account in the speed of proceeding with the negotiations and the implementation?

**Mr. Rawson:** Absolutely. This will be a matter to which Cabinet will give direction. Priorities would be set; pace and tempo would be set insofar as the government side of negotiation can do so. So I think the answer to your question is absolutely yes.

**Mr. Redway:** Where are we with the four claims I identified? At what stage are all those at the moment?

The aboriginal people to whom I have talked and listened on occasion on the subject seem to think we will probably be rushing on, or that they would like to rush on and get to an agreement on all these things very quickly, probably within a very short time frame. It seems to me there would be an enormous potential liability on the taxpayers of the country to try to look after this, if that happens.

*[Traduction]*

seul coup, quelque chose de comparable aux 400 millions de dollars de la Convention de la Baie James et du Nord québécois? Est-ce qu'un plan financier a été prévu pour ces négociations?

**M. Rawson:** Absolument, il y a un plan. Madame la présidente, je vais vous demander la permission de déposer une carte où sont indiquées les régions revendiquées dans chacun des quatre cas cités par M. Redway.

Cela est très important, car, entre autres critiques, le Vérificateur général a rappelé qu'il était nécessaire de préparer des informations complètes et exactes à l'intention du gouvernement lorsqu'on dépose une revendication. C'est une nouvelle politique, et cela nous ramène à votre question, lorsqu'une revendication est acceptée, elle est analysée et le ministre donne des instructions d'ordre général au négociateur en chef qui est chargé de préparer un cadre d'entente. Il s'agit en quelque sorte de «calibrer» les négociations. Ce cadre d'entente qui précède les négociations est soumis au Cabinet pour approbation et s'accompagne d'un mandat de négociation explicite qui doit aboutir à un accord de principe, c'est le deuxième stade, qui, soit dit en passant, comprend une évaluation des coûts en terres et en dollars. La troisième étape, c'est l'entente de principe qui est également soumise au Cabinet pour approbation, y compris un état des coûts de l'entente. La quatrième étape, et c'est nouveau, je le dis en passant, c'est l'approbation par le Cabinet de l'entente définitive, y compris l'état détaillé des coûts d'application, un plan d'application, un calendrier, et un catalogue des responsabilités. Le Conseil du Trésor doit également donner son approbation et fournir les autorisations d'application de l'entente.

Par conséquent, par l'entremise du ministre, le ministère informe le Cabinet de tous les éléments des étapes du règlement ainsi que des options qui existent. Dans chacun des cas, les choses se déroulent à un certain rythme qui dépend de l'étape en cours et de la complexité de l'affaire.

**M. Redway:** Y a-t-il des considérations financières et est-ce qu'on tient compte, entre autres choses, des coûts d'application pour fixer le rythme des négociations et de l'application?

**M. Rawson:** Absolument. En cette matière, le Cabinet donne des instructions. Des priorités sont fixées, le rythme de progression dépend de la partie gouvernementale, dans la mesure du possible. La réponse à votre question est donc oui, absolument.

**M. Redway:** Où en sommes-nous des quatre revendications dont j'ai parlé? À quelles étapes en est-on?

Les autochtones auxquels j'ai parlé et que j'ai eu l'occasion d'écouter semblent penser que nous allons probablement précipiter les choses, ou du moins aimeraient que nous précipitions les choses pour parvenir à un accord très rapidement, d'ici très peu de temps. Il me semble que cela risque d'imposer aux contribuables un fardeau financier considérable.



[Text]

**Mr. Rawson:** I would say that my discussions do not lead me to the same conclusion. Many of the claimants are in different states of readiness and, in fact, desire a totally different pace. The four claims we are talking about here would range over years in some cases—

**Mr. Redway:** Which one is closest to having to be paid out?

**Mr. Rawson:** If everything works well—and it is still a little hypothetical to know which could be settled first—a number of commentators looking at the north would probably say the Dene/Métis claim in the Mackenzie Valley. Some others would say Yukon. It is very difficult to predict a time line and a first—

**Mr. Redway:** Do we have dollar figures for those two at the moment?

**Mr. Rawson:** The process I referred to, which will take us before Cabinet with a negotiating mandate, is in the process of being completed. So the matter will be referred to Cabinet in the reasonably near future for a mandate.

**Mr. Redway:** Do we have dollar figures on those two, the Dene/Métis—

**Mr. Rawson:** In the document to Cabinet, there will be dollar figures.

**Mr. Redway:** I see. They are confidential at the moment, are they?

**Mr. Rawson:** I suspect they are confidential until the agreement is announced. Otherwise, it would be prejudicial to the negotiation.

**Mr. Redway:** I see. I am about to get the axe here, but I have one last thing on this subject. As I understand it, then, you are agreeing with the Auditor General's recommendation here of having an annual report on implementation of the James Bay and Northern Quebec Agreement and, for that matter, on all other agreements past, present, and future. Is that right?

**Mr. Silverman:** If I am reading it correctly, I believe the recommendation in the Auditor General's report pertained to the tabling of the annual report for the James Bay agreement. The report had not been tabled for several years. That tabling has now taken place. If other agreements or other acts require the tabling of documents they certainly will be done.

• 1050

**Mr. Redway:** But you are not agreeing to do it on an annual basis, is that what you are saying?

**Mr. Silverman:** I am not sure I understand the question.

**Mr. Redway:** My understanding—

**The Chairman:** I am sorry to interrupt you but is this not required by the Native Claims Settlement Act? Is it not a legal requirement that there be an annual report?

[Translation]

**M. Rawson:** Les discussions que j'ai eues avec les intéressés ne me permettent pas de tirer les mêmes conclusions. Les auteurs des revendications ne sont pas tous prêts et ne souhaitent pas tous avancer au même rythme, loin de là. Les quatre revendications dont nous parlons vont s'étaler sur plusieurs années dans certains cas . . .

**M. Redway:** Quelle est celle qui est le plus proche d'un règlement?

**M. Rawson:** Si tout va bien, et on ne sait d'ailleurs pas encore très bien laquelle sera réglée la première, beaucoup de gens vous diront que c'est probablement la revendication des Dénés et des Métis de la Vallée du Mackenzie. D'autres vous diront que ce sera le Yukon. C'est très difficile de prévoir un calendrier et . . .

**M. Redway:** Dans ces deux cas, est-ce que les coûts ont été évalués?

**M. Rawson:** Les démarches dont j'ai parlé, en particulier celles qui consistent à demander au Cabinet un mandat de négociation est en cours. Par conséquent, un mandat devrait être demandé au Cabinet dans un avenir assez proche.

**M. Redway:** Est-ce que nous avons une idée des coûts dans ces deux cas, les Dénés et les Métis . . . ?

**M. Rawson:** Le document soumis au Cabinet sera accompagné de chiffres.

**M. Redway:** Je vois. Pour l'instant, c'est confidentiel, n'est-ce pas?

**M. Rawson:** Je pense que c'est confidentiel jusqu'à ce que l'accord soit annoncé. Si c'était annoncé, ce serait au détriment des négociations.

**M. Redway:** Je vois. Je sais que le couperet va tomber, mais je vais tout de même poser une dernière question à ce sujet. Si j'ai bien compris, vous êtes d'accord avec la recommandation du Vérificateur général qui souhaite voir un rapport annuel sur l'application de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et également, d'ailleurs, sur toutes les autres ententes, passées, présentes et futures. C'est bien cela?

**M. Silverman:** Si je la comprends bien, la recommandation du rapport du Vérificateur général porte sur le dépôt d'un rapport annuel sur la Convention de la Baie James. C'est un rapport qui n'a pas été déposé pendant plusieurs années. Ce dépôt est maintenant chose faite. Si d'autres ententes ou dispositions législatives exigent le dépôt de documents, cela sera fait également.

**M. Redway:** Mais vous n'êtes pas d'accord, pour le faire chaque année, c'est bien ce que vous dites?

**M. Silverman:** Je ne suis pas certain de bien vous comprendre.

**M. Redway:** J'ai cru comprendre . . .

**La présidente:** Je suis désolée de vous interrompre, mais est-ce que cela n'est pas exigé par la Loi sur les revendications des

[Texte]

**Mr. Rawson:** On James Bay it certainly is. Yes it is, Madam Chairman, and we are now up to date and we are going to stay up to date on James Bay.

**Mr. Redway:** Does that mean you will be tabling an annual report every year?

**Mr. Rawson:** It has been and the next one coming up will be on time, is what I am saying. Yes.

**Mr. Redway:** You are saying that you will be tabling an annual report every year on James Bay.

**Mr. Rawson:** It is required by law.

**Mr. Redway:** And you will be doing it.

**Mr. Rawson:** And we will be doing it.

**Mr. Redway:** Even though you have not done it in the past when it has been required by law.

**Mr. Rawson:** We have now caught up. We wished to have the commentary of the Cree and others that would have allowed for—

**Mr. Redway:** Basically you are agreeing to do it, you will be doing it on an annual basis for James Bay. Is that right?

**Mr. Rawson:** It is the law and we will be doing it.

**Mr. Redway:** You will be doing it. And will the same hold true of other reports on other agreements, whether it is the law or not? It sounds like a good idea to me, whether it is the law or not.

**Mr. Rawson:** Well, I would—

**Mr. Redway:** So we have to make it the law, eh?

**Mr. Rawson:** I would be pleased to take your recommendation to the Minister and in any case it would be referred to in the department's annual report.

**Mr. Redway:** We may take it to the Minister, too.

**Mr. Rawson:** Absolutely. And Part III of the estimates is, of course, another area that requires a full description.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman.

**Mr. Ravis:** I would like to zero in on some of the educational matters, but before we do that I am just curious about the land claims on the prairie provinces. I notice that they are not shown on the map and I am just wondering if you could explain where they stand.

**Mr. Rawson:** Thank you very much, Mr. Ravis. The questions that relate to the prairies are the questions of treaty land entitlement or the fulfillment of treaties that have been entered into. A primary one, for example, would be Treaty 8. The issues arise where in the survey at the time of the treaty, which will call for a certain number of acres per person, Treaty 8 as an example again calls for 128 acres per person. At the

[Traduction]

autochtones? Est-ce que cette loi n'exige pas un rapport annuel?

**M. Rawson:** Pour la Baie James, certainement. Effectivement, madame la présidente, et nous sommes maintenant à jour, et nous avons l'intention de le rester.

**M. Redway:** Est-ce que cela signifie que vous déposerez un rapport annuel chaque année?

**M. Rawson:** Un rapport a été déposé et le suivant sera déposé en temps voulu, c'est ce que je vous explique, oui.

**M. Redway:** Vous dites que vous avez l'intention de déposer un rapport sur la Baie James chaque année.

**M. Rawson:** La loi l'exige.

**M. Redway:** Et vous avez l'intention de le faire.

**M. Rawson:** Nous le ferons.

**M. Redway:** Bien que la loi l'ait exigé par le passé et que vous ne l'avez pas fait.

**M. Rawson:** Nous avons maintenant rattrapé le temps perdu. Nous attendons de voir les commentaires des Cris, entre autres, pour pouvoir...

**M. Redway:** Autrement dit, vous acceptez de le faire, vous déposerez un rapport chaque année sur la Baie James. C'est bien cela?

**M. Rawson:** C'est la loi et nous le ferons.

**M. Redway:** Et vous le ferez. Et la même chose vaut pour d'autres rapports sur d'autres ententes, que cela soit exigé ou pas par la loi? À mon avis, c'est une bonne idée, que ce soit exigé ou pas.

**M. Rawson:** Eh bien, je pense...

**M. Redway:** Autrement dit, il faut que nous adoptions des lois, n'est-ce pas?

**M. Rawson:** Je me ferai un plaisir de porter votre recommandation à l'attention du ministre et certainement, d'en faire état dans le rapport annuel du ministère.

**M. Redway:** Nous pourrions en parler nous-mêmes au ministre.

**M. Rawson:** Absolument. Il y a également la Partie III du budget qui, bien sûr, exige également une description complète.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente.

**M. Ravis:** J'aimerais parler de certaines questions relatives à l'éducation, mais auparavant, il y a des aspects des revendications foncières dans les provinces des Prairies qui m'intriguent. Je vois qu'elles ne sont pas signalées sur la carte, et j'aimerais que vous nous disiez où en sont les choses.

**M. Rawson:** Merci beaucoup, monsieur Ravis. Pour les Prairies, les questions foncières relèvent de traités ou de l'application de traités qui ont été signés. Il y a, par exemple, le Traité numéro 8 qui est très important. Ces traités prévoyaient un certain nombre d'acres par personne, par exemple le Traité numéro 8 prévoit 128 acres par personne, et il s'agit de retrouver les rapports d'arpentage de l'époque. Par exemple,

*[Text]*

time of the survey by the treaty commissioners in Treaty 8, in some cases that would be 1899, not necessarily everybody was accounted for due to absence in various places around the treaty area. The government wishes to proceed to fulfil the treaty land entitlement under the treaty and therefore the prairie provinces are different from the north, generally speaking, because the south is subject to treaty, fundamentally, with the exception of most of British Columbia, and in the north they are claiming aboriginal rights not yet subject to treaty.

**Mr. Ravis:** The other general question I have is roughly how many native people, Indian and Inuit, work for the department?

**Mr. Rawson:** Approximately 23% of the department is of native origin.

**Mr. Ravis:** Right. Getting to the subject of education, the Auditor General's findings on the failure to establish education standards can be found, I think, in paragraph 11.71 of the report.

• 1055

Will the department explain its use of provincial education standards? I want to zero in on the whole question of integration here and how the provincial standards are adapted to meet Indian needs.

**Mr. Rawson:** The Auditor General has in effect questioned the coherence and consistency of our operational standards and guidelines and procedures. We agree that improvements are in fact required to develop really comprehensive policy and procedures, but we feel we must recognize that education is a very personal and very sensitive area for both Indian people and non-native people and that time and patience are required. It is an area of passionately held opinion and the right of parents and others to participate in decisions about the education of their child is really an unchallenged right in our society.

Although the Auditor General has recommended that we develop national standards for Indian education, it is worth recognizing that there are no such standards in place for non-native children. It would take a great deal of wisdom, and will take a great deal of wisdom and care, to develop them for non-native people.

Indian requests over the past several years for a form of tailoring of education to local or regional needs for greater control over education and for comparability with relevant provincial guidelines have moved the department away from the concept of a broad national guideline and standard. Provincially, a similar situation prevails.

We have now a situation where many important guidelines are in place but they are adapted differently to each region. Standards of education are generally of a provincial nature. The teacher certification is provincial standards again. Staffing standards—for example, teacher:pupil ratios—have been set. The post-secondary assistance program has a major

*[Translation]*

dans le cas du Traité numéro 8, les commissaires avaient effectué un arpentage, et, dans certains cas, c'était en 1899. À cause de certaines absences dans la région du traité, tous les habitants n'ont pas forcément été dénombrés. Le gouvernement souhaite appliquer les dispositions foncières du traité et par conséquent, la situation est différente dans les Prairies de ce qu'elle est dans le Nord, car le Sud est assujéti à des traités, à l'exception de la majeure partie de la Colombie-Britannique, alors que, dans le Nord, il s'agit de revendications autochtones qui n'ont pas encore été consignées dans un traité.

**M. Ravis:** J'aimerais savoir également combien d'autochtones, d'Indiens et d'Inuit, travaillent pour le ministère, approximativement?

**M. Rawson:** Approximativement 23 p. 100 des effectifs sont d'origine autochtone.

**M. Ravis:** Bien. Je reviens à l'éducation; au paragraphe 11.71, je crois, de son rapport, le Vérificateur général fait des observations sur l'absence de normes d'éducation.

Le ministère expliquera-t-il comment il utilise les normes provinciales d'éducation? J'aimerais que nous discussions particulièrement de la question de l'intégration et de la façon dont les normes provinciales sont adaptées aux besoins des Indiens.

**M. Rawson:** Effectivement, le Vérificateur général a remis en question la cohérence et le bien-fondé de nos normes, directives et procédures. Nous reconnaissons que des améliorations sont nécessaires si nous voulons adopter une politique et des procédures globales, mais il faut reconnaître également que l'éducation est un sujet très personnel et très sensible pour les Indiens tout comme pour les non-autochtones, et que beaucoup de patience et de temps sont nécessaires. C'est un domaine où les opinions sont passionnées, et notre société accorde aux parents, entre autres, le droit incontesté de participer aux décisions sur l'éducation de leurs enfants.

Bien que le Vérificateur général ait recommandé l'adoption de normes nationales pour l'éducation des Indiens, il faut reconnaître que ces normes n'existent pas pour les enfants non autochtones. Il faudrait, il faudra, beaucoup de sagesse, beaucoup de soin, pour fixer des normes à l'intention des non-autochtones.

Depuis plusieurs années, les Indiens demandent que l'éducation soit adaptée aux besoins locaux ou régionaux pour pouvoir exercer un plus grand contrôle, et pour que leur situation devienne comparable à celle des provinces où les directives s'écartent de la notion de directives des normes nationales. La situation est comparable au niveau provincial.

À l'heure actuelle, plusieurs directives importantes ont été adoptées mais elles s'adaptent à chaque région. Les normes d'éducation sont en règle générale du domaine provincial, de même que l'accréditation des enseignants. Les normes relatives aux personnes, par exemple le nombre d'élèves par professeur, ont été fixées. Un programme d'aide à l'éducation postsecondaire



## [Texte]

set of guidelines we call E-12 and accreditation of programs as to provincial standards.

We are taking steps, and we do agree fully with the Auditor General that we can and must improve the consistency in management. We are reviewing existing policies. New policies for elementary and secondary students are to be developed over the next year to guide the program, and by June 1988 we will, we believe, have re-evaluated the entire E-12 guidelines to try to ensure consistency of the post-secondary education program across the country.

Lastly, as you may know, an education secretariat is reviewing Indian education and it will report on the policies and the procedures by 1987. That is the study that is costing \$6 million and is being undertaken by the AFN, the Assembly of First Nations. So it is an Indian organization driving a full study of Indian education matters.

**Mr. Ravis:** The reason why I am interested in this is that I want to know if we are going in opposite directions on the question of education or if we are trying to bring it together, if we are trying to integrate. When you mentioned the phrase, this "unchallenged right"—

**Mr. Rawson:** To participate.

**Mr. Ravis:** Right. If we are serious—and I think we are serious in this country about trying to resolve some of our native problems, not only land claims but many of the other social and economic problems we have... I guess I am concerned that we try to include, wherever possible, the young native people of this country in our education system.

• 1100

**Mr. Rawson:** Mr. Ravis, there are some very interesting and important statistics that reflect important things that are going on in Indian education. We will no doubt want to explore the statistics on post-secondary education. But at the elementary and secondary education level there are 80,623 students enrolled in three types of schools, and in the 149 federal schools there are roughly 20,000 students. In 1,686 provincial schools there are nearly 40,000 students, and in the 229 band-operated schools there are nearly 21,000 students.

The approach we believe in is that Indian children require the same basic education as non-Indian children, and the main principle guiding our department in Indian education is that provincial core curriculum should be followed to ensure educational comparability to the non-native system and to allow Indian young people mobility within Indian and provincial systems.

In addition to that, we believe, and I think practice what we believe, that the department recognizes that Indian children require special approaches because of the differences in culture, language, and location from the non-Indian popula-

## [Traduction]

taire a fixé des directives que nous appelons les directives 1-12 et les programmes ont été alignés sur les normes provinciales.

Nous prenons actuellement des mesures, et nous sommes tout à fait d'accord avec le Vérificateur général pour reconnaître que nous pouvons et devons améliorer l'aspect administratif. Nous remettons en question les politiques actuelles. De nouvelles politiques pour les étudiants des niveaux élémentaire et secondaire doivent être préparées d'ici un an et, d'ici juin 1988, nous devrions avoir remis en question la totalité des directives 1-12 pour aligner sur les programmes d'éducation postsecondaire de tout le pays.

Enfin, comme vous le savez peut-être, un secrétariat à l'Éducation étudie actuellement l'éducation des Indiens et doit déposer un rapport sur les politiques et les procédures d'ici 1987. C'est une étude qui coûte 6 millions de dollars et qui a été entreprise par l'Assemblée des Premières Nations, l'APN. Autrement dit, un organisme indien qui effectue une étude approfondie de l'éducation des Indiens.

**M. Ravis:** Si ce sujet m'intéresse, c'est que j'essaie de déterminer si nous faisons des efforts divergents dans ce domaine ou si nous essayons de concilier les différents éléments, d'intégrer. Quand vous avez parlé du «droit incontesté»...

**M. Rawson:** À participer.

**M. Ravis:** Exactement. Si nous sommes sérieux, et je crois que dans ce pays nous tenons absolument à résoudre nos problèmes autochtones, ce n'est pas seulement au niveau des revendications foncières qu'il faut agir, mais également au niveau des nombreux problèmes sociaux et économiques... À mon avis, il faut absolument que nous essayons d'inclure les autochtones dans notre système d'éducation chaque fois que cela est possible.

**M. Rawson:** Monsieur Ravis, il existe des statistiques très intéressantes et très importantes qui démontrent que des choses importantes se font actuellement dans le domaine de l'éducation des Indiens. Nous étudierons certainement de très près les statistiques sur l'éducation postsecondaire. Mais aux niveaux élémentaire et secondaire, il y a 80,623 étudiants inscrits dans trois types d'écoles et, dans les 149 écoles fédérales, il y a environ 20,000 étudiants. Il y a 1,686 écoles provinciales où sont inscrits près de 40,000 étudiants et, dans les 229 écoles administrées par les bandes, il y a près de 21,000 étudiants.

Nous pensons que les enfants indiens ont besoin de la même éducation fondamentale que les non indiens, et le principal principe suivi par notre ministère en matière d'éducation des Indiens, c'est le programme provincial de base qui, seul, permettra d'aligner l'éducation des autochtones et des non-autochtones et assurera aux jeunes Indiens toute la mobilité voulue entre le système indien et les systèmes provinciaux.

De plus, nous pensons et nous mettons en pratique d'ailleurs nos convictions, que pour les enfants indiens la démarche doit être différente, à cause des différences de culture, de langue et de résidence. Dans cette optique, depuis plusieurs années, des

*[Text]*

tion, and a number of steps have been taken in recent years to ensure that education is truly relevant to Indian young people—taken by schools and regions across the country according to their needs. And they include supplementary Indian curriculum, for example, and Indian language training to reflect the cultural survival of Indians. For example, approximately half of all the students receive instruction in a native language, or study a subject in a native language. So there is a lot of adaptation there.

One more I might mention, because I know your interest, is that Indian teachers make up one-third of the on-reserve teachers.

In terms of the transfer of schools to Indian bands, in 1985-86, for the first time, the number of Indian children in band schools exceeded the number of Indian children in federal schools.

The importance is stressed of the involvement of Indian parents in provincial school boards.

And the number of band-operated schools has increased from 135 in 1980 to 229 in 1985-86, and there are now 149 federal schools. So there is a strong and steady increase in the number of students enrolled in high schools, a very satisfying increase, and a lot of young people are graduating from grade 12. And there is a major increase in the number in post-secondary education, Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** What I am concerned about is in the Auditor General's report, paragraph 11.96, where he says that Indian control of Indian education has not been well enough defined. Perhaps you could comment on that.

• 1105

But in particular, do you see the Indian people wanting to go back and study more about their own culture? I think that is important, by the way. But what percentage of their curriculum should be spent on the past and how much should be spent on the future? The country is moving so quickly right now into a technological age that I am concerned that there is a full integration into our provincial school systems with the Indian people.

I will let you comment on that.

**Mr. Rawson:** There were almost 1,100 graduates from grade 12 in 1985-86 in this country, and the steadily increasing enrolment is very important. I think the exact balance between culturally adapted teachings and the school curriculum that is seen as core is a matter for local decision-making. The effort, of course, is to maintain, and the approach we have taken is to maintain the education level at a standard that meets with provincial standards in order to have that transferability.

You can see in the post-secondary education phenomenon the effect of improved grounding at the elementary and secondary levels. You would probably be very interested to know that enrolment in post-secondary institutions by Indian people is now 10,724 in 1985-86, almost 11,000, and enrolment

*[Translation]*

mesures ont été prises pour adapter véritablement l'éducation aux besoins des jeunes Indiens, dans chaque école, chaque région dans tout le pays. Cela se traduit par exemple par un programme supplémentaire à l'intention des Indiens, une formation linguistique indienne qui permettra d'assurer la survivance de la culture indienne. Par exemple, approximativement la moitié des étudiants suivent des cours dans une langue autochtone ou étudient un sujet dans une langue autochtone. Les programmes sont donc très adaptés.

J'ajouterais, car je sais que cela vous intéresse, que le tiers des enseignants dans les réserves sont des Indiens.

À propos du transfert des écoles aux bandes indiennes, en 1985-1986, pour la première fois, le nombre des enfants indiens dans les écoles de bandes a dépassé le nombre des enfants indiens dans des écoles fédérales.

On insiste sur l'importance de la participation des parents indiens aux activités des commissions scolaires provinciales.

De plus, le nombre des écoles administrées par les bandes est passé de 135 en 1980 à 229 en 1985-1986, et il y a aujourd'hui 149 écoles fédérales. Autrement dit, une augmentation très marquée du nombre des étudiants dans les écoles secondaires, une augmentation très satisfaisante, et beaucoup de jeunes terminent leur 12<sup>e</sup> année. De plus, M. Ravis, il y a de plus en plus d'étudiants qui continuent au postsecondaire.

**M. Ravis:** Ce qui m'inquiète se trouve au paragraphe 11.96 du rapport du Vérificateur général; il dit que le contrôle par les Indiens de l'éducation n'est pas suffisamment bien défini. Que pouvez-vous nous dire à ce sujet?

Mais en particulier, est-ce que vous avez l'impression que les Indiens se tournent d'eux-mêmes vers le passé, désirent en savoir plus sur leur propre culture? Soit dit en passant, cela me semble très important. Mais quelle proportion de leur programme devrait être consacrée au passé, quelle proportion doit se tourner vers l'avenir? Notre pays a atteint si rapidement à l'heure actuelle l'ère technologique qu'il me semble important d'intégrer pleinement l'éducation des Indiens à nos systèmes scolaires provinciaux.

Je vais vous laisser répondre.

**M. Rawson:** En 1985-1986, il y a eu presque 1,100 étudiants qui ont terminé leur 12<sup>e</sup> année et le nombre des inscriptions ne cesse d'augmenter. À mon sens, la proportion de l'éducation qui doit être consacrée aux aspects culturels, c'est-à-dire s'écarter du programme de base, est une décision qui relève des autorités locales. Bien sûr, il faut tout faire pour que le niveau d'éducation local soit comparable aux normes provinciales pour que les étudiants puissent passer librement d'un système à l'autre.

Au niveau postsecondaire, on constate que tout cela a pour effet d'améliorer les connaissances de base aux niveaux élémentaire et secondaire. Il faut que vous sachiez qu'en 1985-1986, 10,724 étudiants indiens, presque 11,000, se sont inscrits dans des institutions postsecondaires, et 994 autres, dans des

## [Texte]

in university and colleges is another 994. If it is all put together, there is a total of approximately 12,164 young people in university. You may also be interested to know that approximately seven Indian women for every four Indian men are in a post-secondary institutional pattern.

The increase is quite striking in the numbers. The 12,164 I mentioned for 1985-86 is an increase of 5,933 students from 1976 to 1985. So there is a major increase. There are 725 graduates of the post-secondary courses, and as a percentage of total Indian population, the increase has been from 1.5% in 1979-80 to 3% of the Indian people of this country in post-secondary educational patterns. So it truly is a major change.

**Mr. Ravis:** Have we any idea of what is happening at the other end of the pipe? In other words, once they graduate, how many of those people are successful in finding jobs?

**Mr. Rawson:** There is no question that it is a problem for non-Indian people as well. But in terms of school leavers, in 1985-86, of the 1,094 graduates of grade 12, 490 went on the post-secondary education and 291 went directly into employment.

• 1110

Now, that is a snapshot, and of course the numbers would change two days later. But it does give you an indication that some of the young people are going directly on.

**Mr. Roman:** I have one supplementary. Mr. Rawson, you did give us an indication of what was basically happening in the educational system, and I was quite pleased with all the statistical information you were giving. But I have to come back to the statement the Auditor General made, that there is no system in place to measure the performance and to ensure that these children are receiving an education that is relevant to their lives and their future. I am a little confused, because the statistics you gave me... obviously there is a marked improvement in the last number of years in the way the Indian population is moving and the basic systems of education that are set up for them.

The question I want to ask is to the Auditor General. What did you mean by that statement; and more specifically, exactly what kind of a system did you want implemented?

**Mr. Dye:** We think the information base the department has regarding students is inadequate. I am not so sure they could give you a good explanation of the achievements of all the students in Grade V, because I do not think they are comparable. Mr. Rawson has said the standards of the people being trained through the auspices of the Department of Indian Affairs are equal to those of the provincial institutions. I do not know whether they have comparable standards, because I do not believe the standards exist. So I think there is a problem with what is an educational standard.

As for progress through the system, there seem to be head counts; but that does not tell you very much about the quality of what they know, or whether or not they are achieving well in the core programs of each province.

## [Traduction]

universités et collèges. Autrement dit, si l'on regroupe tous ces gens, cela donne environ 12,164 étudiants qui sont à l'université. D'autre part, vous noterez sans doute avec intérêt que, dans les institutions postsecondaires, il y a environ sept femmes indiennes pour quatre hommes indiens.

Les chiffres sont particulièrement frappants. Les 12,164 étudiants dont j'ai parlé pour 1985-1986, représentent une augmentation de 5,933 étudiants par rapport à la période entre 1976 et 1985. Une augmentation considérable, donc. Il y a 725 diplômés du postsecondaire et, par rapport à la population indienne totale, le chiffre de ceux qui suivent des cours postsecondaires est passé de 1.5 p. 100 en 1979-1980, à 3 p. 100. C'est donc un changement majeur.

**M. Ravis:** Avons-nous une idée de ce qui se passe à l'autre extrémité? Autrement dit, une fois diplômé, combien de ces gens réussissent à trouver du travail?

**M. Rawson:** Il ne fait pas de doute que cela constitue un problème pour les non-autochtones également. Mais en 1985-1986, sur 1,094 personnes qui ont quitté l'école avec un diplôme de 12<sup>e</sup> année, 490 sont entrées dans le système postsecondaire et 291 ont commencé à travailler immédiatement.

Évidemment, c'est très ponctuel, et ces chiffres peuvent changer du jour au lendemain. Mais cela vous montre que certains de ces jeunes poursuivent leurs études directement.

**M. Roman:** J'ai une question complémentaire. Monsieur Rawson, vous nous avez donné un aperçu de ce qui se passait dans le système d'enseignement, et je vous sais gré de toutes les statistiques que vous nous avez fournies. Mais je dois revenir à ce qu'a dit le Vérificateur général, notamment qu'il n'existe aucun système permettant de mesurer le rendement et de s'assurer que ces enfants reçoivent une instruction pertinente. Je ne m'y retrouve pas trop, parce que les statistiques que vous m'avez données... évidemment, depuis quelques années, le taux de fréquentation des Indiens et la qualité de l'enseignement qui leur est offert ont connu une nette amélioration.

Ma question s'adresse au Vérificateur général. Que vouliez-vous dire par-là et plus précisément, quel genre de système vouliez-vous voir en place?

**M. Dye:** Nous pensons que les renseignements dont dispose le ministère au sujet de ces étudiants sont insuffisants. Je ne suis pas convaincu qu'il pourrait vous expliquer vraiment les réalisations de tous les étudiants du secondaire cinq, parce que ce n'est pas comparable. M. Rawson a dit que le ministère des Affaires indiennes formait ses jeunes selon les mêmes normes que les institutions provinciales. J'ignore si les normes sont comparables, car il en existe pas. On peut donc se demander ce qu'est une norme dans l'enseignement.

Pour ce qui est de la progression dans le système, on peut compter le nombre d'étudiants, mais cela ne dit rien de la nature de leurs connaissances ou s'il peuvent réussir dans les programmes obligatoires de chaque province.



[Text]

So there is a great deal of qualitative information that I think is absent from their systems. But it is still their responsibility—at least I believe it is—to provide this educational program. While they know who is in the program, I do not know if they know how well they are doing in the program; and I think that is essential.

**Mr. Roman:** Are they not being monitored on a daily basis, or term basis, on the marks they are receiving in the various core programs from the qualified people or teachers who are in those programs?

**Mr. Dye:** Perhaps the department could explain to you how they deal with the marks of the students in each classroom.

**Mr. Rawson:** Actually, Mr. Roman, I agree with the Auditor General. I think there is a need to improve the precision and quality of the standards of the database that tells us more about how well people are doing and ensures the quality. We are taking steps in that regard. There are some new things, and more things, we are doing. But—

**Mr. Roman:** What are some of the steps you are taking in that regard?

**Mr. Rawson:** To give you some information on that, the quality and level of service of individual schools is monitored by local superintendents. Some of the schools have been encouraged and are now testing their students against provincial counterparts in terms of quality of results. For example, Alexander, Saddle Lake, and Athabasca are three I know of that are doing that.

The database provides some information for senior management on student enrolment, on age-grade progression indices—that kind of thing. We think the nominal role could be expanded to include more information on student achievement. That is certainly part of the point on which we agree with the Auditor General.

There has been an increased effort to approve the review process for local schools. As I may have mentioned, by December 1987 the educational branch will be reviewing the nominal role system and determining additional information required to measure the comprehensive performance kind of data.

• 1115

**Mr. Roman:** Have you discussed this with the Auditor General, that it basically will be sufficient for him? Have you discussed what he basically wants when he next moves in to do a comprehensive audit? Is this a satisfactory approach to you, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman and Mr. Roman, we are in constant communication with the department. With respect to the education matters, that is one of the initiatives of the department where it is too early for us to give you any feeling in terms of their progress.

In terms of the meeting the other day on financial matters, we are able to be more definitive about their plans. In this case, where reports are coming in, plans are not yet solid. So I am unable to give you any real substantive view as to whether

[Translation]

Il leur manque donc beaucoup de renseignements de nature qualitative. Mais ce ministère a toujours la responsabilité—du moins c'est ce que je crois—d'offrir ce programme d'enseignement. On sait que les étudiants participent au programme, mais je ne crois pas que l'on sache ce qu'il en retirent vraiment, et c'est essentiel.

**M. Roman:** Ne vérifie-t-on pas régulièrement les notes que leur décernent les enseignants de ces programmes?

**M. Dye:** Le ministère pourrait peut-être vous expliquer comment il vérifie les notes des étudiants dans chaque classe.

**M. Rawson:** En fait, monsieur Roman, je suis d'accord avec le Vérificateur général. Il faut améliorer la précision et la qualité de la base des données dont nous disposons sur ces étudiants. Nous prenons des mesures en ce sens. Nous nous en occupons déjà. Mais...

**M. Roman:** Quelles sont les mesures que vous avez prises à cet égard?

**M. Rawson:** Pour votre gouverne, des surintendants locaux vérifient la qualité et le niveau de service de chaque école. Certaines écoles ont été encouragées à évaluer leurs étudiants et à comparer leurs résultats à ceux obtenus à l'échelle de la province. Par exemple, les écoles Alexander, Saddle Lake et Athabasca le font déjà.

La base de données permet à la direction d'obtenir des renseignements sur les inscriptions, la répartition des étudiants selon leur âge, etc. Nous pensons que la liste nominale pourrait donner plus d'informations sur les résultats de chaque étudiants. À cet égard, nous sommes certainement d'accord avec le Vérificateur général.

Nous nous sommes efforcés d'améliorer le processus d'examen des écoles locales. Comme je l'ai peut-être mentionné, en décembre 1987, la direction de l'enseignement se penchera sur le système de liste nominale et décidera quels renseignements doivent être ajoutés pour mieux mesurer le rendement.

**M. Roman:** En avez-vous discuté avec le Vérificateur général et vous a-t-il dit que ce serait suffisant? Avez-vous discuté de ce qu'il veut trouver lors de sa prochaine vérification intégrée? Cela vous satisfait-il, monsieur Dye?

**M. Dye:** Monsieur le président et monsieur Roman, nous sommes en communication constante avec le ministère. Pour ce qui est de l'enseignement, cette initiative du ministère est encore trop récente pour que nous puissions vous faire part de notre opinion sur les progrès accomplis.

Pour ce qui est des questions financières, nous pouvons vous donner une opinion plus catégorique sur les plans du ministère. Mais, dans le premier cas, rien n'est encore définitif. Je suis

## [Texte]

or not the department's educational plans will satisfy what we think would be reasonable expectations.

**Le vice-président:** Je pense qu'on n'a pas répondu à tous les points qui méritaient d'être soulevés. Il y en a un que je soulèverai moi-même. Dans le mandat du ministère, au niveau des mécanismes de contrôle pour les contributions versées aux bandes indiennes, vous parlez d'une différence entre le mode de fonctionnement actuel et les modes optionnels de financement. Pouvez-vous nous donner un peu d'éclaircissement sur la différence entre ces deux modes d'application, ainsi que les échéanciers pertinents au nouveau mode de financement?

**M. Rawson:** Merci, monsieur le président.

With respect to the alternative funding arrangements, we have a booklet on it which we would be pleased to make available to members of the committee. It is an important step and the differences are marked and important as compared with the contribution system, on the one hand, and the alternative financing arrangements on the other hand. I would take pleasure in sketching that for you.

It arises from a June 26, 1986 Treasury Board approved plan to implement the alternative financing arrangements. We have a memorandum of understanding between the Treasury Board and our department and it provides for the alternative financing arrangements plan which has a number of important features. First of all, the bands or recipients have more authority and more responsibility to manage their funds. The focus of accountability is to the community electorate. Our responsibility is to ensure and oversee the details of expenditure. DIAND ensures that essential conditions of accountability are met. The improvements over the current arrangements and the contrast that you ask for, Mr. Chairman, is fundamentally a community design of programs; the bands redesign existing programs on their own priorities subject to minimum program requirements. The bands have increased flexibility in funding, in terms of reallocating funds according to their needs and priorities, as long as, I must say, capital funds are used for capital purposes.

It would be a multi-year agreement, Mr. Chairman. Bands can negotiate up to five-year agreements, subject to appropriation by Parliament, and they may retain unspent balances at year-end as well.

• 1120

The accountability of the band therefore is to its membership for management and delivery of services, and accountability to the Minister is maintained through an annual audit report.

The Minister, in terms of his responsibility, would remain accountable to Parliament, ensuring that bands have necessary management skills and appropriate community accountability frameworks, that they meet the entry criteria, and that they have an annual audit of an appropriate kind.

Under this program we have begun negotiation with 68 bands or tribal councils in Canada, and we truly hope that

## [Traduction]

donc incapable de vous dire si les plans du ministère relativement à l'enseignement satisferont à nos attentes.

**The Vice-Chairman:** I think that all valid points were not raised. So I will raise one myself. In terms of control mechanisms relating to contributions made to Indian bands, you mention a difference between the present funding system and alternative funding arrangements. Could you clarify the difference between these two systems, and what would be the schedule of the new funding arrangements?

**Mr. Rawson:** Thank you, Mr. Chairman.

Nous disposons d'un dépliant sur les modes optionnels de financement que nous mettrons volontiers à la disposition des membres du Comité. Il s'agit d'une mesure importante et il existe une grande différence entre le système de contribution, d'une part, et le nouveau mode de financement, d'autre part. Je vous en donnerai volontiers un aperçu.

Cette mesure découle d'un plan qu'a approuvé le Conseil du Trésor le 26 juin 1986 en vue de mettre en oeuvre des modes optionnels de financement. Un protocole d'entente signé entre le Conseil du Trésor et notre ministère prévoit un plan de modes optionnels de financement comportant un certain nombre d'éléments importants. Tout d'abord, les bandes ou récipiendaires ont plus de pouvoirs et assument plus de responsabilités quant à la gestion de leurs fonds. Ils doivent rendre des compte à leurs commettants. Notre responsabilité est de vérifier la nature des dépenses. Le ministère s'assure que les conditions essentielles d'imputabilité sont satisfaites. L'amélioration par rapport aux modes précédents et la différence, comme vous le demandez, monsieur le président, découlent du fait que ces programmes sont conçus par les collectivités elles-mêmes. Les bandes remanient les programmes existants d'après leurs propres priorités en respectant un nombre minimum d'exigences. Les bandes peuvent beaucoup plus facilement réaffecter les fonds selon leurs besoins et leurs priorités, du moment que les fonds d'immobilisations servent bien à des immobilisations.

L'échéancier est de plusieurs années, monsieur le président. Les bandes négocient des ententes qui peuvent durer jusqu'à cinq ans, selon les crédits affectés par le Parlement, et peuvent conserver également les soldes non dépensés à la fin de l'année.

La bande doit donc rendre compte à ses membres de la gestion et de la prestation des services, et elle présente au ministre un rapport annuel de vérification comptable.

De son côté, le ministre demeure responsable devant le Parlement et s'assure que les bandes disposent des compétences et des moyens nécessaires, qu'elles satisfont aux critères d'admissibilité et qu'elles procèdent chaque année à une vérification comptable valable.

Dans le cadre de ce programme, nous avons amorcé des négociations avec 68 bandes ou conseils de bande au Canada et

**[Text]**

there will be a number of agreements with groups in 1987 and 1988 under that program. The current system of contribution arrangements would continue to be available for bands that are not participating in the alternative funding arrangements.

A couple of management improvements are worth mentioning in conclusion. We have strengthened the co-ordination and monitoring of contribution payments through our organization, and we have also implemented regional audit review committees responsible for reviewing audits and taking corrective measures right at the regional level, where you can do much more face-to-face dialogue on the subject.

**Le vice-président:** Une dernière question pour M. Dye.

Selon vous, monsieur Dye, le ministère n'a pas encore établi un système de contrôle approprié. Ce que vous avez entendu durant les deux dernières sessions vous satisfait. Vous êtes porté à croire, qu'au prochain rapport, le négativisme contenu dans cette phrase disparaîtra?

**M. Dye:** Monsieur le président, il y a un problème avec le régime de contrôle. Depuis plusieurs années nous faisons beaucoup de commentaires et nous manifestons beaucoup d'inquiétude quant aux contrôles. Le ministère a fait des changements pour les bandes indiennes dans les systèmes de mode optionnel de financement.

J'espère que le système est bon. Mais, il faut attendre. Il ne nous appartient pas de faire une vérification; il y a un vérificateur pour chaque bande. Le ministère a des problèmes pour un siècle. L'avenir est un problème pour nous. Le régime de contrôle dans les bandes indiennes est une bonne question.

**Le vice-président:** D'accord. Y a-t-il d'autres questions?

Le Comité termine donc l'étude du rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—chapitre II—ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Monsieur Rawson, auriez-vous un commentaire à ajouter pour terminer cette séance?

**Mr. Rawson:** I would just like to say that my staff has asked that I thank you, Mr. Chairman, and Madam Chair before you, and the members of the Public Accounts committee for the courtesy you have given us and to express admiration for the thoroughness of the inquiry. It has been helpful to us, and our actions will be stronger and I think our performance will improve as a result.

In addition, may I express my respect for the work of the Auditor General and his staff. We think they have been rigorous and hard, and sometimes hard-nosed—and that is as it should be—but they have been constructive and fair. I think the result will be that those we serve, including the taxpayer, will be the beneficiaries.

Thank you for the courtesy.

**The Vice-Chairman:** I accept your comments, and on behalf of my colleagues I can express thanks for the attendance of Mr. Dye and his team. I think the quality of the answer and the way you took action in order to improve further reports have been very well received by us.

**[Translation]**

nous pensons vraiment pouvoir conclure un certain nombre d'ententes en 1987 et 1988. Les bandes qui ne participent pas au nouveau mode de financement continueront de recevoir des contributions comme par le passé.

En conclusion, il vaut la peine de mentionner quelques améliorations à la gestion. Nous avons amélioré la coordination et la surveillance des versements de contributions que nous effectuons et nous avons également mis sur pied des comités d'examen régionaux chargés de se pencher sur les vérifications comptables et de prendre des mesures correctives au niveau régional, là où il peut y avoir des contacts personnels.

**The Vice-Chairman:** A last question for Mr. Dye.

Mr. Dye, you think that the department has not yet established an appropriate control system. You are satisfied with what you heard during the two last sessions. Do you think that in your next report this sentence will not be in the negative form?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, there is a problem with the control system. For several years, we have made many comments and expressed a lot of concern with respect to controls. The department has brought changes for Indian bands through the alternative financing arrangements.

I hope this system is a good one. But we have to wait and see. We are not the auditors here, each band has its own. The department will still have problems for a century. The future is a problem for us. The control system in place in Indian bands is a good question.

**The Vice-Chairman:** Okay. Are there any other questions?

This completes the committees examination of the report of the Auditor General of Canada for the financial year ended March 31, 1986—Chapter II—Department of Indian and Northern Affairs Canada.

Mr. Rawson, would you have a last comment to make?

**M. Rawson:** J'ajouterai que mon personnel m'a demandé de vous remercier, monsieur le président, et madame la présidente, ainsi que les membres du comité des Comptes publics, de la courtoisie avec laquelle vous nous avez accueillis et de vous exprimer leur admiration devant le sérieux de votre étude. Elle nous aura été très utile et notre rendement en sera amélioré.

Permettez-moi également d'exprimer mon respect à l'endroit du travail du Vérificateur général et de son personnel. Nous pensons qu'ils ont fait preuve de rigueur et de sévérité, et parfois d'obstination—à juste titre—mais leurs commentaires ont été constructifs et justes. Nous pensons que notre clientèle, ainsi que les contribuables, en seront les bénéficiaires.

Nous vous remercions de votre courtoisie.

**Le vice-président:** Merci, et, au nom de mes collègues, je tiens à remercier M. Dye et son équipe. Nous vous savons gré de la qualité de vos réponses et des mesures que vous avez prises pour améliorer vos rapports futurs.



[*Texte*]

• 1125

[*Traduction*]

Thanks very much to all of you. I now declare the meeting  
adjourned.

Merci beaucoup à tous. La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

#### WITNESSES

Thursday, January 29, 1987:

*From the Office of the Auditor General:*

Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada.

*From the Department of Indian Affairs and Northern Development:*

Bruce Rawson, Deputy Minister;

Arthur Silverman, Assistant Deputy Minister, Finance and Professional Services.

#### TÉMOINS

Le jeudi 29 janvier 1987:

*Du bureau du Vérificateur général:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada.

*Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien:*

Bruce Rawson, sous-ministre;

Arthur Silverman, sous-ministre adjoint, Finances et services professionnels.

## HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, February 5, 1987

Monday, February 16, 1987

Tuesday, February 17, 1987

Chairman: Aileen Nicholson

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le jeudi 5 janvier 1987

Le lundi 16 février 1987

Le mardi 17 février 1987

Présidente: Aileen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report on Cost Control of Projects 1985 and;  
Report of the Auditor General of Canada for the fiscal  
year ended March 31, 1986—Chapter 14—Special  
Audits: Capital Projects

### CONCERNANT:

Rapport sur le Contrôle des coûts des projets 1985 et;  
Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre  
14—Vérifications spéciales: Les projets d'immobilisa-  
tions

### INCLUDING:

Third Report to the House (Department of Insurance)

### Y COMPRIS:

Troisième Rapport à la Chambre (Département des  
Assurances)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

(ERRATUM)

*Second Report to the House*

*Issue No. 8: page 8:7*

In paragraphe 29(c) strike out "24(b)" and substitute "29(b)"

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

(ERRATUM)

*Deuxième rapport à la Chambre*

*fascicule n° 8 page 8:7*

Au paragraphe 29c) remplacer «24b)» et substituer «29b)»

## REPORT TO THE HOUSE

Monday, February 9, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## THIRD REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986 and, in particular, Chapter 12, the comprehensive audit of the Department of Insurance (the Department).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

3. Your Committee is pleased to note the positive response which the Department has taken with respect to the recommendations of the Auditor General and the action taken to date as reported by the Department. However, your Committee would like to identify specific areas where further action is necessary. They include the supervision of pension plans and financial institutions, the upgrading of methodology and work tools within the Department.

**Supervision of Pension Plans**

4. The Auditor General has noted in his annual report that the supervision of pension plans by the Department does not involve regular on-site examinations similar to those conducted for financial institutions and relies too heavily on representations from management. He has called for a thorough review by the Department of its supervisory practices.

5. Your Committee notes the views of the Auditor General and the Department with respect to the adequacy of supervision of pension plans and their level of financial solvency. The risk of financial loss is viewed differently by the Auditor General and the Department. Although your Committee sees pension plans in a different category from the other deposit-taking financial institutions, it concludes nevertheless, that the Department is charged with the responsibility of ensuring that the assets and liabilities of all federally regulated pension plans are actuarially sound and are audited on a regular basis and that procedures are in place to assess financial solvency. Your Committee is therefore concerned that the Department's reliance on independent actuarial and audit reports is on a triennial basis and on a small number of on-site examinations. Your Committee is pleased, therefore, to note that the Department will be undertaking an independent evaluation of its current supervisory procedures and practices of pension plans before May 31, 1987.

6. Your Committee observes that the new provisions under the Pension Benefits Standards Act 1985, which came into effect on January 1, 1987, will require, among other things, a regular annual audited financial statement of pension funds and tighter restrictions by the federal regulator on the withdrawal of pension fund surpluses.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 9 février 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment le chapitre 12 qui porte sur la vérification intégrée du Département des Assurances (le Département).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité est heureux de constater que le Département a donné suite à certaines recommandations du Vérificateur général. Votre Comité estime cependant que l'adoption d'un certain nombre de mesures supplémentaires s'impose et, notamment, en ce qui touche la surveillance des régimes de pension et des institutions financières, et l'amélioration de ses méthodes et de ses instruments de travail.

**Surveillance des régimes de pension**

4. Dans son rapport annuel, le Vérificateur général a fait remarquer que pour ce qui est de la surveillance des régimes de pension, le Département n'effectue pas d'inspections sur place périodiques comme il le fait dans le cas des institutions financières et qu'il se fie beaucoup trop aux évaluations que lui soumettent les gestionnaires. Il presse le Département de revoir minutieusement ses pratiques de surveillance.

5. Votre Comité prend bonne note des observations du Vérificateur général et du Département au sujet de la surveillance et de la solvabilité financière des régimes de pension et constate que leurs conclusions diffèrent quant aux risques de perte financière. Bien que le Comité fasse une distinction entre les régimes de pension et les établissements de dépôts, il n'en demeure pas moins que le Département est chargé de s'assurer que les régimes de pension enregistrés en vertu d'une loi fédérale respectent les normes actuarielles établies, qu'ils font l'objet de vérifications périodiques et qu'on met en oeuvre des méthodes permettant d'en évaluer la solvabilité financière. Votre Comité déplore, par conséquent, le fait que le Département se fonde pour établir la solvabilité financière d'un régime de pension sur des évaluations actuarielles et des vérifications qui n'ont lieu que tous les trois ans ainsi que sur un petit nombre d'inspections sur place. Votre Comité a été heureux d'apprendre que le Département entreprendra d'ici le 31 mai 1987 une évaluation indépendante de ses procédures et de ses pratiques de surveillance des régimes de pension.

6. Votre Comité fait remarquer que les nouvelles dispositions de la Loi sur les normes des prestations de pension entrée en vigueur le 1 janvier 1987 imposent notamment aux fonds de pension l'obligation de soumettre chaque année un état financier vérifié et réglementé plus rigoureusement les conditions de retrait des excédents des régimes de pension.

### Recommendation

7. Your Committee recommends that the Department advise it by June 15, 1987 of the action it intends to take on the results of the independent evaluation study.

### Supervision of Financial Institutions

8. The Auditor General has observed that the Department has strengthened its supervisory function of financial institutions as a result of recent failures of trust and loan companies, and property and casualty insurance companies. However, he has concluded that unless the Department improves its process for monitoring and assessing the financial solvency of the companies it regulates, it may be placing itself in a position where it will not be able to detect financial problems early enough in order to take steps to avoid them.

9. Your Committee notes that the Department agrees with this assessment and has taken some action to document its processes and criteria for determining areas of risk and for monitoring and assessing industry trends and the financial solvency of companies; and plans to review and evaluate these processes and criteria annually. Your Committee is concerned that the Department does not have adequate resources to improve its supervisory processes.

### Recommendations

10. Your Committee recommends that:

- (a) the Government ensure that sufficient resources are available for the supervision of financial institutions; and
- (b) the Department advise your Committee by June 15, 1987 on the action taken by the Department in improving its processes for monitoring and assessing financial solvency of the financial institutions it regulates.

### Methodology and Work Tools

11. The Auditor General has expressed concern about the lack of documentation of field-examination standards and procedures and the efficiency of certain out-dated work tools. The Department has been slow to upgrade its methods and technology because it has been limited in its financial resources. Your Committee notes that in response to the Auditor General's criticism and recommendations, the Department is now actively updating its standards and procedures both in the field and at head office and is in the process of upgrading its computer technology.

### Recommendation

12. Committee recommends that the Auditor General monitor the Department's progress in updating its methodology and upgrading its work tools and report back to the House as part of his regular follow-up.

### Recommandation

7. Votre Comité recommande que le Département l'informe, au plus tard le 15 juin 1987, des mesures qu'il entend prendre à la suite de l'évaluation indépendante de ses activités qui est en cours.

### Surveillance des institutions financières

8. Le Vérificateur général a constaté que le Département a resserré sa surveillance des institutions financières à la suite de la faillite récente de sociétés de fiducie et de prêt ainsi que de sociétés d'assurance de biens et de risques divers. Il a cependant conclu qu'à moins qu'il n'améliore les méthodes par lesquelles il surveille et évalue la solvabilité financière de ces sociétés, le Département risque fort de ne pas prévoir suffisamment tôt les difficultés financières auxquelles peuvent faire face ces institutions pour être en mesure de les aider à les éviter.

9. Votre Comité constate que le Département a reconnu la justesse des observations du Vérificateur général et a pris certaines mesures en vue de définir le processus et les critères en vertu desquels il établit ce qui constitue un risque et il évalue les tendances futures des industries ainsi que la solvabilité financière des sociétés visées. Le Département compte aussi revoir et évaluer ce processus et ces critères chaque année. Votre Comité craint cependant que le Département ne possède pas les ressources voulues pour lui permettre d'améliorer sa surveillance des institutions financières.

### Recommandations

10. Votre Comité recommande que:

- a) le gouvernement affecte des ressources suffisantes à la surveillance des institutions financières; et
- b) le Département informe votre Comité d'ici le 15 juin 1987 des mesures qu'il a prises pour améliorer ses méthodes de surveillance et d'évaluation de la solvabilité financière des institutions financières qu'il est chargé de réglementer.

### Méthodes et instruments de travail

11. Le Vérificateur général a déploré le fait que le Département ne dispose d'aucune documentation décrivant ses méthodes et ses normes d'inspection sur place et utilise certains outils de travail désuets. Pour des raisons financières, le Ministère a tardé à améliorer ses méthodes et ses outils de travail. Votre Comité constate qu'à la suite des critiques et des recommandations du Vérificateur général, le Département s'attache maintenant activement à mettre à jour ses normes et ses méthodes de travail tant dans ses bureaux locaux qu'à l'administration centrale et qu'il est aussi en voie de moderniser son matériel informatique.

### Recommandation

12. Votre Comité recommande que le Vérificateur général évalue les progrès réalisés par le Département pour moderniser ses méthodes et ses instruments de travail et fasse rapport à ce sujet à la Chambre dans un de ses prochains rapports annuels.



13. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue Nos. 5, 6 and 10 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,

*Chairman.*

13. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (*fascicules nos 5, 6 et 10 qui comprend ce rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 5, 1987  
(15)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 10:04 o'clock a.m., this day in Room 307 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Gilles Grondin, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 12—Department of Insurance of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

On motion of Jean-Guy Guilbault, *it was agreed*,—That the report on Chapter 12, Department of Insurance of the 1986 Auditor General's Report as considered and amended be adopted and presented to the House by the Chairman as the Third Report of the Committee.

At 10:29 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, FEBRUARY 16, 1987  
(16)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 3:31 o'clock p.m., this day in Room 208 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson and Anthony Roman.

*Substitute Members present:* Anne Blouin for Marcel R. Tremblay, Harry Brightwell for Don Ravis, Tom Suluk for Alan Redway and Maurice Tremblay for Jean-Guy Guilbault.

*In attendance:* From the Research Branch, Library of Parliament: E.R. Adams, T.A. Wileman and K.E. Dunkley.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 11—Department of Indian Affairs and Northern Development of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report to the House.

At 4:02 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 17, 1987  
(17)

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 5 FÉVRIER 1987  
(15)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 10 h 04, dans la pièce 307 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Gilles Grondin, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman, Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement, le Comité étudie de nouveau le chapitre 12 du Rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 31 1986, à la rubrique intitulée *Département des assurances*.

Le Comité examine un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion de Jean-Guy Guilbault, *il est convenu*,—Que le rapport sur le chapitre 12 du Rapport du Vérificateur général, à la rubrique intitulée *Département des assurances*, sous sa forme modifiée, soit adopté et présenté à la Chambre par le président, à titre de Troisième rapport du Comité.

À 10 h 29, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE LUNDI 16 FÉVRIER 1987  
(16)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 15 h 31, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson et Anthony Roman.

*Membres suppléants présents:* Anne Blouin remplace Marcel R. Tremblay; Harry Brightwell remplace Don Ravis; Tom Suluk remplace Alan Redway; et Maurice Tremblay remplace Jean-Guy Guilbault.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams, T.A. Wileman et K.E. Dunkley.

Conformément à son mandat permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement, le Comité examine de nouveau le chapitre 11 du Rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires indiennes et du Développement du Nord*.

Le Comité examine un projet de rapport à la Chambre.

À 16 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 17 FÉVRIER 1987  
(17)

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:03 o'clock a.m., this day in Room 209 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Treasury Board Secretariat:* G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch; David McEachran, Assistant Secretary, Administrative Policy Branch; Jean-Guy Haché, Acting Director, Planning and Evaluation, Administrative Policy Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of the Report on Cost Control of Projects 1985 in relation to the Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 14—Special Audits: Capital Projects.

G.G. Capello made an opening statement.

Jean-Guy Haché made a statement on the cost control of federal projects.

The witnesses answered questions.

The Chairman authorized that the documents entitled "The Cost Control of Federal Projects by the Government of Canada" and "Report On Cost Control of Projects 1985" submitted by the Treasury Board Secretariat be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "PUBL-8" and Appendix "PUBL-9"*).

At 12:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 03, dans la pièce 209 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Secrétariat du Conseil du Trésor:* G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative; David McEachran, secrétaire adjoint, Direction de la politique administrative; Jean-Guy Haché, directeur intérimaire, Planification et évaluation, Direction de la politique administrative.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement, le Comité entreprend l'étude du rapport sur le contrôle des coûts des projets de 1985 relativement au chapitre 14 du Rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986, à la rubrique intitulée *Vérifications spéciales: Les projets d'immobilisations*.

G.G. Capello fait une déclaration préliminaire.

Jean-Guy Haché fait une déclaration relative au contrôle des coûts des projets fédéraux.

Les témoins répondent aux questions.

Le président permet que les documents intitulés *Contrôle des coûts des projets 1985* et *Contrôle des coûts des projets fédéraux par le gouvernement du Canada*, présentés par le Secrétariat du Conseil du Trésor, figurent en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «PUBL-8» et Appendice «PUBL-9»*).

A 12 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, February 17, 1987

• 1004

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. We are meeting this morning to commence consideration of the government's project approval process and in particular the report on cost control of projects. Members will remember that this issue came up when we were having hearings on Public Works. The Treasury Board representatives who were there at the time told us of their work on this project and offered to brief us on it.

This morning we are very pleased to welcome Mr. Capello, Deputy Secretary of the Administrative Policy Branch, and Mr. Jean-Guy Haché, Acting Director, Planning and Evaluation, Administrative Policy Branch, who will begin the presentation to us on the cost control of federal products.

• 1005

**Mr. G.G. Capello (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Thank you, Madam Chair. I would like to also introduce David McEachern, who is the Assistant Secretary in the Administrative Policy Branch. He will assist us in this morning's presentation.

I would like to thank you for the opportunity to appear before the committee once again in order to describe the government's project approval process in the context of your review of the 1985 cost control report.

The issue of cost control of projects was first raised in the House on December 3, 1979, when the President of the Treasury Board, at that time the Hon. Sinclair Stevens, presented a motion that a special committee of the House of Commons be appointed to inquire fully into the measures necessary to prevent recurring cost overruns on major government projects. This motion was agreed to, but was never adopted. Instead the subsequent president, Mr. Johnston, suggested in October 1980 that he, and I quote:

... table in the House annually an overview report of all projects over \$0.5 million, which the House may either note or refer to the appropriate committee of Parliament. That committee would study these reports, comment publicly on their contents, or indeed invite departmental representatives to discuss certain projects in more detail. In my judgment, this approach will ensure visibility of progress in our management process. At the same time, by building on existing procedures and institutions, it will avoid the necessity of creating a new committee of Parliament.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 17 février 1987

**La présidente:** A l'ordre, s'il vous plaît, la séance est ouverte. Nous nous sommes réunis ce matin pour entreprendre notre examen du processus d'approbation des projets de l'État et, en particulier, le rapport sur le contrôle des coûts des projets. Les membres se rappelleront que cette question est venue sur le tapis lorsque nous avons tenu des audiences sur les Travaux publics. Les représentants du Conseil du Trésor qui étaient présents à l'époque nous ont parlé de leur travail à ce sujet et ont offert de nous renseigner.

Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Capello, sous-secrétaire de la Direction de la Politique administrative, et M. Jean-Guy Haché, directeur intérimaire de la Planification et de l'Évaluation, Direction de la Politique administrative, qui nous feront un exposé sur le contrôle des coûts des produits fédéraux.

**M. G.G. Capello (sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Merci, Madame la présidente. Permettez-moi de vous présenter David McEachern, secrétaire adjoint de la Direction de la politique administrative. Il est ici pour nous donner un coup de main dans l'exposé de ce matin.

Je voudrais tout d'abord vous remercier de nous avoir donné l'occasion de comparaître une nouvelle fois devant le Comité afin de décrire le processus d'approbation des grands projets de la Couronne dans le cadre de votre examen du rapport sur le contrôle des coûts de 1985.

La question du contrôle des coûts des projets a été soulevée pour la première fois en Chambre le 3 décembre 1979, alors que le président du Conseil du Trésor, l'honorable Sinclair Stevens, à l'époque, présentait une motion portant sur la création d'un comité spécial de la Chambre des communes qui serait chargé de mener enquête sur les mesures à prendre pour empêcher les dépassements chroniques de coûts dans les grands projets de la Couronne. Cette motion, malgré l'accueil positif qu'elle reçut, ne fut jamais adoptée. C'est ainsi que le président suivant, M. Johnston, proposa en octobre 1980 de déposer, et je cite:

... à la Chambre un rapport annuel d'ensemble portant sur tous les projets de plus de 0,5 million de dollars, afin que la Chambre puisse contester les chiffres ou les renvoyer devant un comité parlementaire compétent. Ce comité serait alors chargé d'étudier les rapports, de présenter un commentaire public sur leur teneur et même d'inviter des représentants du Ministère à venir discuter de certains aspects particuliers du projet dans le détail. A mon avis, cette formalité permet d'assurer la clarté des comptes dans notre processus de gestion. Par ailleurs, en prenant appui sur la procédure et les institutions existantes, elle a l'avantage d'éviter de devoir créer un nouveau comité du Parlement.

**[Texte]**

For the years 1981 to 1985 the reports on cost control of projects were sent to the chairman of the Standing Committee on Public Accounts. On at least one other occasion, it was sent to the chairman of the Miscellaneous Estimates committee. Throughout this time, the presentation and lay-out of these reports remained essentially unchanged, and the reports were used by the Treasury Board to monitor the progress of departments and agencies in managing government projects.

Additionally, the Treasury Board issued continuous policy refinements throughout this period and instructed departments to more conscientiously plan, estimate, and manage their projects so that the incidence of supplementary funding and cost overruns could be reduced.

This persistent and intensive effort resulted, over the past five years, in a significant improvement of about 70% in the cost overrun situation of government projects. From the data reported by departments, the general conclusion was that departments and agencies were becoming increasingly aware of the policy on cost control of projects, and this increased level of awareness was reflected favourably in the manner in which government projects were managed.

With this indication of improved management of projects, and in the context of the recent thrusts towards increased ministerial authority and accountability, the Treasury Board decided to simplify the reporting process of government projects. Instead of having to report on all projects exceeding \$500,000, as was the case in previous years, departments are now only required to report on capital projects exceeding \$1 million. This reporting requirement is already part of the annual multi-year operational planning exercise, and therefore does not impose any additional workload.

We plan to revise the cost control project and the reports associated with them as a result of changes to the reporting system already mentioned, as well as feedback received from discussions with you and your staff. I anticipate that these revisions will result in a simpler yet more meaningful analysis of government project management. I look forward to receiving your observations following the 1986 report, which will be issued in the early part of the upcoming fiscal year.

Thank you again for your interest in this matter. I will now turn over this presentation to Mr. Jean-Guy Haché, who will provide you with an overview of the government's project approval process.

**The Chairman:** Thank you. Before Mr. Haché starts, do you have copies of your text?

**Mr. Capello:** I do not have copies, but I can leave this with you.

**[Traduction]**

De 1981 à 1985, les rapports sur le contrôle des coûts des projets ont été communiqués au président ou à la présidente du Comité permanent sur les comptes publics. Il est arrivé au moins une fois que le président du Comité du budget des dépenses diverses soit saisi de l'un de ces rapports. Pendant toute cette époque, la présentation et la structure des rapports sont demeurées sensiblement les mêmes, tandis que le Conseil du Trésor y avait recours pour contrôler les progrès réalisés par les ministères et les organismes dans la gestion des projets de l'État.

Dans le même temps, le Conseil du Trésor n'a cessé d'émettre de nouvelles directives pour affiner le processus et a demandé aux ministères de redoubler de vigilance dans la planification, l'estimation et la gestion de leurs projets de manière à limiter le plus possible les besoins de crédits supplémentaires et les dépassements de coûts.

Ces efforts soutenus et énergiques ont eu pour effet, au cours des cinq dernières années, de réduire d'environ 70 p. 100 les dépassements globaux de coûts dans les projets de l'État. D'après les données déclarées par les ministères, on a pu en conclure que les ministères et organismes accordaient de plus en plus d'importance à la politique de contrôle des coûts des projets, ce qui a eu des retombées directes sur la qualité de gestion des projets de l'État.

Conscient de cette tendance à l'amélioration de la gestion des projets, et s'inspirant par ailleurs des récentes résolutions visant à augmenter les pouvoirs et la responsabilité de gestion des ministères, le Conseil du Trésor a décidé de simplifier le processus de présentation des rapports sur les projets de l'État. Au lieu de devoir déclarer tous les projets de plus de 500,000 dollars, comme c'était le cas jusque-là, les ministères ne sont désormais tenus qu'à présenter un rapport sur les projets d'immobilisations de plus d'un million de dollars. Cette exigence existait déjà pour le plan d'exploitation pluriannuel établi chaque année et n'impose donc pas de fardeau supplémentaire.

Nous projetons de réviser le projet de contrôle des coûts et les rapports qui en découlent pour tenir compte des changements que je viens de mentionner ainsi que des points de vue que vous aurez exprimés, vous et votre personnel. J'ai bon espoir que ces révisions simplifieront les formalités tout en donnant lieu à une analyse encore plus pertinente de la gestion des projets de la Couronne. C'est pourquoi il me tarde de prendre note de vos observations au sujet du rapport de 1986, qui sera publié au début du prochain exercice.

Je vous remercie encore une fois pour l'intérêt que vous portez à cette question. Je vais maintenant céder la parole à M. Jean-Guy Haché, qui poursuivra l'exposé en brossant un tableau d'ensemble du processus d'approbation des projets de l'État.

**La présidente:** Merci. Avant que M. Haché n'entreprenne son exposé, auriez-vous des exemplaires de votre texte?

**M. Capello:** Je n'en ai pas d'autres, mais je peux vous laisser celui-ci.

[Text]

**The Chairman:** Thank you. Perhaps we could just have it copied, because some members may wish to refer to it in their questions. Mr. Haché.

**M. Jean-Guy Haché (directeur intérimaire, Planification et évaluation, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor):** Madame la présidente, il me fait plaisir d'avoir l'occasion de donner aux membres du Comité, ainsi qu'à son équipe de soutien, un aperçu du processus d'approbation des projets qui est le point central de notre politique de contrôle des coûts des projets du gouvernement.

Cette politique de contrôle des coûts et le processus d'approbation, qui comporte deux étapes distinctes, sont en vigueur depuis cinq ou six ans. Ils découlent d'une étude détaillée sur la gestion des grands projets entreprise il y a environ six ans et demi. À ce moment-là, on avait observé entre autres qu'aucun point de référence à partir duquel on aurait pu évaluer le succès d'un projet et l'incidence de dépassement des coûts ne semblait exister. Cette lacune importante a conduit à l'établissement du processus d'approbation qui comporte deux étapes et dont je vais vous donner un aperçu ce matin.

• 1010

Ce processus et ces politiques sont exposés dans deux de nos chapitres, l'un traitant de la gestion des grands projets de la Couronne et l'autre, de la gestion du contrôle des projets. Dans ces deux chapitres, le processus en question est expliqué de façon plus détaillée.

Madam Chair, the project approval process contains two stages. The first is called preliminary approval and the second, effective approval. The two stages are related in the context of four classes of estimates entitled A, B, C, and D. If you look at the diagram, the classes start with D, which is an order of magnitude only in terms of estimates, meaning it could end up being twice as much or twice as little as the cost at that time. At this stage, the order of magnitude is related to the identification of the need, and the need is seen only in terms of what is required or will be required to be fulfilled. For instance, a department may need to have personnel carried from A to B, but they are not sure what means will be used. It is in this kind of perspective the estimate is established.

As we move toward the right, the estimate becomes more specific and refined as more experience and knowledge is gained about the specific option being selected to fulfil the specific need, up to the point of the preliminary project approval line, which comprises an estimate of class C. This estimate would be based on a general description of the end product. If it is a piece of equipment or a facility known only in general terms—for instance, if it is a vessel, it may not be known at the time all the systems which are going to be on board the vessel—it would be a class C estimate.

At that time, Ministers would provide authority to proceed to initiate the project based on the estimate, but only to spend

[Translation]

**La présidente:** Merci. je demanderai qu'on en fasse des photocopies, car certains membres pourraient désirer s'y reporter dans leurs questions. Monsieur Haché.

**Mr. Jean-Guy Haché (Acting Director, Planning and Evaluation, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Madam Chair, I am grateful for this opportunity to provide the committee members, and their staff, with an overview of the project approval process, which is the central element of our government's project cost control policy.

This cost control policy, as well as the two-tier approval process, have been in effect for five or six years. They stem from a detailed study on major capital project management undertaken six and a half years ago. At that time, it had been realized, among other things, that there were no benchmarks against which to assess the success of a project and the impact of cost overruns. This major gap led to the establishment of a two-tier approval process which is the subject of my presentation this morning.

The process and the policies are described in two of our chapters, one on major government project management and the other on cost control management. The process is detailed in those two chapters.

Madame la présidente, le processus d'approbation des projets comprend deux étapes. La première est l'approbation préliminaire et la seconde, l'approbation effective. Les deux étapes sont liées dans le cadre de quatre catégories de prévisions budgétaires désignées par les lettres A, B, C et D. Si vous regardez le schéma, vous voyez que les catégories commencent par D, où l'on n'a qu'une idée de l'ordre de grandeur des prévisions, de sorte qu'en réalité on pourrait se retrouver au bout du processus avec des chiffres deux fois supérieurs ou inférieurs à ceux de cette étape. Ici, l'ordre de grandeur est une simple expression du besoin, lui-même considéré uniquement du point de vue des exigences à satisfaire. Par exemple, un ministre pourrait désirer démenager une partie de son personnel d'un point A à un point B, mais sans savoir exactement quels moyens mettre en oeuvre. C'est dans une optique de ce genre que les prévisions sont établies.

Au fur et à mesure que nous nous déplaçons vers la droite, les prévisions deviennent de plus en plus précises et affinées car de plus en plus de données et de connaissances sont réunies sur l'option particulière à adopter pour répondre aux besoins, jusqu'au moment où on arrive à l'étape de l'approbation préliminaire du projet, qui donne lieu à des prévisions budgétaires de catégorie C. Ces prévisions budgétaires sont alors fondées sur une description générale du produit final. Si l'équipement ou les installations visés ne ont connus que de façon générale—par exemple, dans le cas d'un navire, on pourrait ne pas savoir exactement de quels systèmes il convient de le doter—il faudrait dresser des prévisions de catégorie C.

A ce moment-là, les ministres pourraient accorder l'autorisation de lancer le projet d'après ces prévisions, mais en ne



*[Texte]*

the funds required to refine the estimates further through additional designs. The department would then be in a position to come back to the Treasury Board with what is called effective approval. Effective approval would have to be based on a class B estimate based on at least preliminary designs including preliminary drawings, models and outline specifications as the case may be. Also, for those projects comprising construction, all site investigations would be expected to be complete so that no surprises arise when the contractor starts digging.

Once effective approval is given based on such estimates, the department is authorized to proceed with the project in its entirety and also to spend the remaining amount of funds required to carry out the project to its fruition. This effective approval is the baseline against which the project and its management will be evaluated, in the sense the clock starts ticking for the measurement for any cost overrun or underrun.

• 1015

Now that is a firm benchmark against which all departments are measured as opposed to the past, where the benchmark varied from as early as identification of the needs right through to what we now call PPA or preliminary project approval. And of course one could not assess a department's success against others, because everybody had different starting points.

Following effective approval, any increases in the project cost is considered to be an overrun. Those increases have to be approved by ministers with proper substantiation as to why the overrun occurred, any managerial responsibilities involved and extenuating circumstances, as the case may be.

In the end, once the project is finished, is completed, the manner of establishing what we call the overrun for the whole project will be the difference between the final cost of the project and the original baseline project cost which was approved or authorized at the time of effective approval.

In terms of possible causes of deviations, a number of causes exist and they can be in a way, I guess, delineated in two categories—those that are external to the project or to the department and even the government, and those that are internal and could have been impacted upon during the development of the project.

Une de ces causes d'écarts est la fluctuation du taux d'inflation ou du taux de change. Lors de l'approbation d'un projet, le ministère en question doit identifier le taux d'inflation prévu au cours du projet. Mais on sait que le taux d'inflation fluctue. Par exemple, on peut prévoir un taux d'inflation de 3 p. 100 au départ, mais ce taux peut très bien grimper à 6 p. 100 deux ans plus tard, ce qui était tout à fait imprévu. Cette fluctuation causerait une augmentation du coût du projet.

*[Traduction]*

dépensant que les fonds nécessaires pour affiner les prévisions au moyen d'études techniques supplémentaires. Le ministère serait alors en mesure de présenter au Conseil du Trésor une approbation effective. L'approbation effective doit être fondée sur des prévisions de catégorie B s'appuyant sur au moins deux études préliminaires, assorties d'épures, de modèles et de devis préliminaires, suivant le cas. En outre, si le projet comprend des travaux de construction, toutes les recherches sur le chantier doivent déjà avoir été effectuées pour qu'il n'y ait pas de surprise au moment où l'entrepreneur commencera à creuser.

Une fois que l'approbation effective est accordée d'après ces prévisions, le ministère est autorisé à entreprendre le projet proprement dit et à dépenser les fonds qui lui restent pour mener à bien le projet jusqu'à son parachèvement. L'approbation effective est le point de référence servant à l'évaluation du projet et de sa gestion, car c'est à ce moment-là que l'appareil de contrôle intervient pour mesurer les dépassements ou les excédents éventuels.

C'est là un point de référence fixe qui permet maintenant de mesurer le rendement des ministères, contrairement à ce qui se faisait par le passé où le point de référence variait de l'étape de l'analyse des besoins à l'étape que nous appelons maintenant celle de l'approbation préliminaire du projet. Naturellement, il nous était impossible d'évaluer le rendement d'un ministère par rapport à un autre, car les points de départ étaient différents.

Après l'approbation effective, toute augmentation dans les coûts du projet est considérée comme un dépassement. Ces augmentations doivent être approuvées par les ministres et dûment justifiées par des explications sur les causes du dépassement, la responsabilité à attribuer aux gestionnaires, les circonstances atténuantes, suivant le cas.

Au bout du compte, une fois que le projet a été mené à bien, il ne reste plus qu'à déterminer le montant du dépassement total pour l'ensemble du projet, qui est la différence entre le coût final du projet et le coût original de référence autorisé au moment de l'approbation effective.

Il existe plusieurs causes possibles d'écarts, que l'on pourrait classer en deux catégories: celles qui sont extérieures au projet, au ministère et même au gouvernement, et celles qui lui sont intérieures, qui auraient donc pu être maîtrisées en cours d'exécution.

One possible cause of deviation is the fluctuation in the rate of inflation or currency exchange. At the stage of project approval, the department concerned must identify the expected inflation rate for the length of the project. But rates of inflation are known to fluctuate. For instance, an inflation rate of 3% could have been determined at the outset, but that rate can very well end up at 6% two years later, without warning. This fluctuation would cause project costs to escalate.

*[Text]*

Il y a bien d'autres raisons: changements imprévus à la portée ou à la conception, retard attribuable à une grève chez l'entrepreneur, incapacité d'exécution. On a pu reporter le projet à cause d'un changement de priorités du ministère ou du gouvernement.

Bien entendu, il peut y avoir de piètres estimations; une définition insuffisante des besoins opérationnels ou techniques peut aboutir à une augmentation importante du coût du projet.

Il peut y avoir lacune sur le plan du contrôle du projet. Si le contrôle est relâché dans les ministères et qu'on ne suit pas le mouvement de trésorerie approprié, cela peut causer des augmentations de coût.

Il peut y avoir définition incomplète du projet. Dans le passé, il arrivait souvent que les ministères présentaient un projet au Conseil du Trésor en omettant le coût de certaines infrastructures. Ils devaient donc revenir plus tard pour faire approuver ces infrastructures. Par exemple, une piste d'atterrissage n'avait pas été incluse dans l'achat d'un avion, ou un entrepôt n'avait pas été inclus dans l'achat d'un édifice. Cela résultait en des augmentations de coût du projet.

Développement imprévu attribuable à une nouvelle conception: Avec les nouveaux produits, il peut arriver, à un certain stade du *design* d'un projet, que l'on s'aperçoive qu'il est difficile d'incorporer tel système à un autre. Cela exige un développement additionnel.

Un examen incomplet du sol ou du site: Surtout du côté de la construction, il est très important que les ministères s'assurent qu'on n'aura pas de surprises dans le sol lorsqu'on voudra construire un édifice ou installer une antenne ou un système de radar quelque part. Par exemple, on peut penser que c'est du sable et frapper le roc 10 pieds sous terre. Cela implique des dépenses additionnelles.

## • 1020

Je vous donne une dernière cause d'écarts, mais je suis certain qu'il y en a d'autres: réclamations imprévues de la part d'entrepreneurs. Il peut arriver de façon tout à fait inattendue, surtout dans le cas d'une construction complexe où il y a plusieurs entrepreneurs, qu'il y ait des disputes entre les entrepreneurs. Des dommages ont été faits et on accuse un autre entrepreneur d'avoir causé les dommages. On ne sait pas qui doit payer la note et finalement on fait une réclamation au gouvernement.

Madam Chair, this completes the brief overview about the product approval process and about the cost control report under your review earlier this year.

Merci beaucoup.

**La présidente:** Merci.

Mr. McEachran, is there something you would like to add?

**Mr. David McEachran (Assistant Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat):** Not at this point, Madam Chairman. Thank you.

*[Translation]*

There are other reasons as well: unexpected changes in scope or design, delay due to contractor strikes or non-performance. The project can be deferred due to shifting priorities within the department or the government.

Of course, it might be simply that the estimates were poor or that the operational or technical requirements were not defined adequately, leading to major increases in project costs.

Sometimes, lack of project control is the main reason. If discipline is relaxed within the department and cash flows are not adequately controlled, cost increases can result.

The cause can also be an incomplete definition of the project. In the past, the departments would frequently submit a project to Treasury Board while neglecting the costs of certain facilities. They had to come back at a later time to have these facilities approved. It could be, for example, that a landing strip had not been included in the purchase of an aircraft, or that a warehouse had been omitted in a building acquisition. This resulted in project cost increases.

For another project, it can be unexpected development requirements due to new designs. With new products, it can be found out at a subsequent stage of project design that one system cannot be incorporated into another. Then additional development is required.

Again, it can be an incomplete soil or site investigation. For those projects that require construction, particularly, departments should ensure there will be no surprise when the contractor starts digging for a building, or setting up an aerial or a radar system somewhere. For instance, the bedrock can be hit 10 feet underground where it was thought to be sand. This implies additional expenses.

Here is one last cause for deviation, but I am sure there are many others: unexpected claims from contractors. In major building projects where a number of contractors work simultaneously on the site, disputes can arise quite unexpectedly between them. There have been damages and another contractor is accused of having caused them. No one knows who is going to foot the bill and finally the government receives a claim.

Madame la présidente, voici qui termine ce bref aperçu du processus d'approbation des projets et du rapport sur le contrôle des coûts que vous avez examiné plus tôt cette année.

Thank you very much.

**The Chairman:** Thank you.

Monsieur McEachran, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez ajouter?

**M. David McEachran (secrétaire adjoint, Direction de la politique administrative, secrétariat du Conseil du Trésor):** Pas pour l'instant, madame la présidente.

[Texte]

**The Chairman:** We will go to the first questioner, Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** Thank you, Madam Chairperson. If you will just give me a second here . . . I have so many pieces of paper. I have to sort them out.

If you look over the last half dozen years, there are a number of encouraging signs. I am trying to put my finger on the table. I cannot seem to find it at the moment, but it suggests things are improving. In addition, some of the points Mr. Haché just mentioned . . . Many of these things are quite understandable.

I have had some experience in the business world, particularly in construction. I understand some of the things you are saying. As I did when Public Works was before this committee, I have trouble understanding why when we hire some of the best professionals in the Public Service in various departments—in your department, in the Treasury Board—how we still have to put up with literally hundreds of millions of dollars of cost overruns. To me, it seems it is not because we are lacking professional staff. I think we probably have some of the most capable Canadians at our disposal. They are well paid. They belong to professional organizations. They understand the system. Yet we have situations that are really hair-raising, situations I cannot explain to my constituents. I am sure you cannot do a very good job of explaining to them either. Why we end up in the situations we do . . . For starters, let us deal with the professional staff. Can you explain why they are not keeping us out of hot water?

**Mr. Capello:** That is a rather difficult question. When you say "out of hot water", I think perhaps there are some specific projects which have had cost overruns. As Mr. Haché has mentioned, we have to take the specific projects which come up. When they come to Treasury Board, the department must support the submission on the basis of the form of rationalization. For example, what happened? Why did the cost overrun occur? What were the reasons? Were there errors in judgment on the part of the professional staff? Were there changes in the conditions which have arisen since the effective project approval?

In most cases we found the changes in design or changes currency fluctuation or other . . . Some of these projects are quite long in term and perhaps needs change over time. For example, when it comes to Treasury Board, Ministers would look at the reasons given for the cost overrun and make a determination on that basis. If there was fault to be found with the professional staff, then a letter would be sent to that effect and perhaps a possible disciplinary action taken with the department or with the individual, depending on what the problem happened to be.

[Traduction]

**La présidente:** Nous sommes donc prêts à écouter notre premier intervenant, Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Merci, madame la présidente. Si vous voulez bien me pardonner quelques instants . . . Je ne me retrouve plus dans toutes ces notes. Il me faut les classer.

Bon. Si l'on regarde l'évolution de la situation depuis une demi-douzaine d'années, on constate des signes encourageants. J'essaie de retrouver l'exemple que j'avais noté. Je pense que je l'ai perdue, mais tout porte à croire que les choses s'améliorent. En outre, les points que M. Haché vient de mentionner m'apparaissent dans l'ensemble tout à fait compréhensibles.

J'ai moi-même une certaine expérience du monde des affaires, en particulier dans le domaine de la construction. Je comprends bien certains des problèmes que vous soulevez. Comme je l'ai affirmé aux représentants des Travaux publics qui ont comparu devant ce Comité, j'ai du mal à comprendre comment il peut se faire que malgré les grands spécialistes que nous engageons dans les divers ministères de la Fonction publique—dans votre ministère, même, au Conseil du Trésor—il nous faut encore tolérer, et sans exagération, des centaines de millions de dollars en dépassements de coûts. Pour moi, il me semble que ça n'a rien à voir avec le manque de spécialistes. Je suis persuadé, au contraire, que nous disposons de certains des Canadiens les plus compétents. Ceux-ci sont bien rémunérés, ils sont membres d'associations professionnelles, ils comprennent le système. Pourtant, les résultats nous font parfois dresser les cheveux sur la tête, à tel point qu'on ne sait plus par quel bout commencer pour expliquer la situation aux électeurs. Je suis sûr que vous aurez bien du mal vous-même à donner de bonnes explications. Alors pourquoi nous retrouvons-nous dans de telles situations? Commençons d'abord par parler du personnel spécialisé. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi il n'arrive pas à nous tirer du pétrin?

**M. Capello:** C'est une question plutôt difficile. Quand vous dites: «nous tirer du pétrin», je dois certes vous avouer que certains projets continuent à dépasser les coûts. Comme l'a mentionné, M. Haché, il nous faut bien donner suite aux projets qui se présentent. Cependant, lorsqu'un ministère vient demander des fonds supplémentaires au Conseil du Trésor, il doit être en mesure de les justifier d'une façon ou d'une autre. Nous les assaillons de questions: Qu'est-il arrivé? Comment le dépassement de coûts s'est-il produit? Quelles en sont les causes? Y a-t-il eu erreur de jugement de la part des spécialistes? Les conditions ont-elles changé par rapport au moment de l'approbation effective du projet?

Le plus souvent, nous constatons que les changements sont imputables à des modifications de conception ou à des fluctuations du taux d'inflation, etc. Certains de ces projets s'étalent sur une longue période de temps, si bien que la conjoncture ou la technologie peut avoir évolué. C'est ainsi que lorsque le Conseil du Trésor est saisi d'une situation de dépassement des coûts, les ministres étudient le dossier et prennent une décision. Si l'on découvre que les spécialistes sont coupables d'une faute professionnelle, une lettre est rédigée à cet effet et peut même mener à des sanctions disciplinaires prises contre le ministère ou la personne responsable, selon le problème.



[Text]

• 1025

**Mr. Ravis:** Are you aware of any disciplinary action being taken in the last half dozen years as a result of some of these cost overruns? Certainly when you go back to the late 1970s or early 1980s the numbers were pretty substantial.

**Mr. Capello:** I am not aware of any. I can only inform you that a policy has been passed that disciplinary action would be taken. This has been brought in under the increased managerial authority and accountability aspect. When the delegation goes to departments, in the event that it is proven that an individual did act improperly—either improperly in the sense that from a professional point of view they missed something in the estimate, missed something in the design—then they would be subject to a review within the department.

To say that in the last six years... I have been with the Administrative Policy Branch for just about two years. I cannot remember any.

**Mr. Ravis:** I guess what concerns me...

**The Chairman:** Excuse me, Mr. Ravis. Mr. Haché would like to add something.

**Mr. Haché:** Yes. Just to emphasize what Mr. Capello was saying and not to excuse anyone in particular, I think it should be noted or underlined that the major cause of increases to projects over all these years has definitely been inflation—the fluctuation in the rates of inflation. That is very difficult for anyone to predict. We can predict roughly, based on economic models, what can be a given rate of inflation over a number of years, but then in terms of the fluctuation in that rate, it is impossible to attempt to do so. In the past that fluctuation has been proven to be the major cause of overruns in government projects.

**Mr. Ravis:** Well, I hate to cite these particular examples because we sometimes can get carried away with sensationalism here and unfortunately those are the kinds of things that tend to get reported. For example, with that RAMP program, which went from \$46 million in 1978 to \$811 million in 1985, I would suspect inflation probably accounted for a good deal of that. We went through some very difficult times, spiralling inflation, high interest rates and so on, that we never expected.

There is that example and there is the other example across the river with this museum. People everywhere in this country just cannot imagine how something could go from \$200-some million up to \$500-some million. We still do not know if that is the top; it could go beyond this \$525 million or \$540 million. We almost talk about it as if they were dollar bills, not million dollar bills.

[Translation]

**M. Ravis:** Pourriez-vous nous citer des cas de sanctions disciplinaires prises au cours des six dernières années en raison de dépassement de coûts? On sait qu'à la fin des années 70 et au début des années 80, ce genre d'incident se produisait fréquemment.

**M. Capello:** Je n'ai pas de cas précis à l'esprit. Tout ce que je peux vous dire, c'est qu'un texte réglementaire a été adopté prévoyant de telles sanctions disciplinaires. Ces dispositions vont de pair avec l'augmentation des pouvoirs et de la responsabilité de gestion. C'est là en effet la rançon de la délégation des pouvoirs aux ministères. S'il s'avère qu'un employé a commis une faute professionnelle—soit en négligeant un élément important des prévisions, ou un aspect important de la conception—il est alors passible d'une enquête au sein du ministère.

Mais pour vous donner un exemple bien précis au cours des six dernières années—je dois dire que je ne suis à la Direction de la politique que depuis environ deux ans—je n'en ai aucun à l'esprit...

**M. Ravis:** Ce qui m'inquiète...

**La présidente:** Pardonnez-moi, monsieur Ravis. M. Haché voudrait ajouter quelque chose.

**M. Haché:** C'est juste. Je voulais simplement renchérir sur ce que M. Capello a affirmé, non pour excuser qui que ce soit, mais parce qu'il faut bien dire que la principale cause des augmentations de coûts pendant toutes ces années a bel et bien été l'inflation, la fluctuation des taux d'inflation. Or, c'est là un phénomène bien difficile à prédire. On peut toujours se fonder sur des modèles économiques pour construire des projections sur l'évolution probable du taux d'inflation pendant une période donnée, mais il est impossible d'en prévoir les fluctuations. Par le passé, il s'est avéré que les fluctuations ont été les causes principales du dépassement des coûts des projets publics.

**M. Ravis:** Je n'aime pas tourner le fer dans la plaie et je déteste la façon dont les médias montent en épingle certains événements. Mais dans le cas, par exemple, du Projet de modernisation des radars, dont les coûts sont passés de 46 millions de dollars en 1978 à 811 millions de dollars en 1985, j'imagine que dans une large mesure, le grand coupable, c'est, comme vous le dites, le taux d'inflation. Nous avons traversé une période difficile, marquée par une inflation galopante, des taux d'intérêt sans précédent et d'autres facteurs impossibles à prévoir.

En plus de cet exemple, on peut encore citer celui du musée, de l'autre côté de la rivière. Les gens à travers le pays ne peuvent tout simplement pas s'imaginer comment, de quelque 200 millions de dollars, on peut tout à coup passer à un montant de 500 millions de dollars. Et nous ne savons toujours pas quel sera le montant définitif. Il pourrait dépasser les 525 millions de dollars, ou même les 540 millions de dollars. Nous jouons avec des millions de dollars comme s'il ne s'agissait que de billets d'un dollar.

## [Texte]

Do we not try and pride ourselves—and I am talking collectively now of in the federal government and our public servants in whom I have a lot of faith—surely to goodness we should have a little more pride in being able to contain some of those costs. There is such a thing as a taxpayers' revolt in North America. It has not arrived in Canada, but there are people in California who are starting to say they have had their fill.

I am sure you are trying your best, but it seems to me it is not good enough. I am not just opening up both barrels at the Treasury Board. It is you people who have to eventually approve or disapprove of these things as they come up from the departments. I think particularly of DND, particularly of Public Works and a few other departments.

**Mr. Capello:** Madam Chairman, maybe I could just to respond on the two things. As we know, the deputy minister from Transport will be here in April and the secretary of the board will be here.

I might just add that the \$46 million you quoted was not an estimate; that was a starting figure. It was not an effective project approval. So when we start with that, you are talking back as a C or even a D estimate, which started to lead up... What I think we will find is Transport will respond to that and the comments made in the Auditor General's report and take you through the steps as to how they evolve from the \$46 million to where they are today in RAMP, so I would rather not say much more on that. It was not a project approval of any kind. It was a preliminary estimate—maybe better put, a guesstimate.

• 1030

On the museum question, again the project was started without any plans. Approval in principle was given to proceed, and the plans were developed as the project proceeded. I think that was what happened there. I can assure you in your comments in saying that maybe what has to happen is that we in most instances would like to see a firm, effective project approval, a class-A estimate finished before it really firms up. In some instances that is not possible. If the decision is made and it is passed to proceed and then you move along, then, as you stated, the costs seem to be out of line, I guess there are other points that have to be considered in that particular instance. I do not have all the facts with me today, and I am not aware of them, in fact, because again we at Treasury Board put forth the policy. We maintain that this is what we would like to see happen.

In some instances you have exceptions. The one you mentioned is the exception is the Museum of Civilization. The other one, the quote you made is not even—I do not know

## [Traduction]

Mais n'avons-nous pas la moindre fierté—et je parle maintenant au nom de l'ensemble de la collectivité, pour nous, au gouvernement fédéral, et pour nos fonctionnaires, en qui j'ai une grande confiance—n'avons-nous donc pas le ressort nécessaire pour nous secouer quelques instants et nous dire qu'il doit bien exister une façon de freiner l'escalade des coûts? Ne croyons pas que le phénomène ras-le-bol n'existe pas chez les contribuables d'Amérique du Nord. La vague n'a pas encore atteint le Canada, mais il y a des gens, en Californie, qui commencent à en avoir par-dessus la tête du fardeau fiscal à supporter.

Je sais bien que vous faites de votre mieux, mais il me semble que ce n'est pas encore assez. Je ne jette pas la première pierre au Conseil du Trésor, même si c'est vous qui, en fin de compte, approuvez ou désapprouvez les projets que vous présentent les ministères. Je pense en particulier à la Défense nationale, aux Travaux publics et à quelques autres ministères.

**M. Capello:** Madame la présidente, puis-je intervenir pour tenter de répondre aux deux questions? On sait que le sous-ministre des Transports se présentera en avril, accompagné du secrétaire de la commission.

Je voulais simplement préciser que les 46 millions de dollars dont il a été question n'étaient pas des prévisions, mais un chiffre de départ. Il ne s'agissait pas de l'approbation effective du projet. Si l'on se reporte de nouveau au schéma, il faudrait situer ce chiffre à l'étape C, ou même D, qui ne comporte que des approximations initiales... Je pense que le ministère des Transports ne manquera pas de répondre à cette question, de même qu'aux commentaires du vérificateur général dans son rapport, pour vous faire voir toutes les étapes qui expliquent que la somme de 46 millions de dollars prévue au départ pour le projet PMRA soit devenue le montant que l'on connaît. Je ne veux pas m'étendre à ce sujet. Je tiens toutefois à préciser qu'il ne s'agissait aucunement d'une approbation de projet, mais d'une évaluation préliminaire, une simple approximation.

Pour ce qui est du musée, il faut dire encore une fois que le projet a commencé sans plans. L'accord de principe a été accordé, et les plans ont été dressés au fur et à mesure de l'avancement du projet. C'est ce qui s'est produit, je pense, dans ce cas. Je suis entièrement d'accord avec vous lorsque vous dites qu'il faudrait disposer, avant d'entreprendre un projet, de prévisions de catégorie A, d'une approbation effective du projet. Mais parfois, ce n'est pas possible. On prend la décision d'entreprendre un projet et, comme vous l'avez affirmé, les coûts semblent tout à coup prendre des proportions exorbitantes. À mon avis, il y a d'autres facteurs qui entrent en ligne de compte. Je n'ai pas tous les faits avec moi aujourd'hui, et à vrai dire, nous ne sommes pas au courant de tout ce que se passe, car, au Conseil du Trésor, nous ne faisons qu'établir la politique. Mais nous affirmons que c'est ainsi que nous voudrions que les choses se passent.

Il faut compter, en outre, avec des exceptions. C'est le cas du Musée de la civilisation dont vous avez parlé. Les prévi-

*[Text]*

what you would call it in terms of an approval. It was an estimate. I guess it would be, without even putting a classification, a D estimate.

**Mr. Ravis:** Right. I guess I have the feeling that we have a process here that almost leaves the door open. In other words, people in the private sector—some of the major contractors—almost expect they can come back to the federal government and negotiate some of these numbers up. Now, I know you have systems in place to try to prevent that, but there almost is an unwritten rule out there that we will get some of our costs—we will make it up in extras; we will put in some of these unexpected claims Mr. Haché spoke about.

I do not know how we overcome that problem. I am sure you get very frustrated in your job, but I tell you, it is very frustrating to try to answer some of these questions for people who just find this totally unacceptable. Have we gone as far as we can go in fine-tuning the system? I have to admit that you have done well in the last half a dozen years, but it seems to me there is a lot more room.

**Mr. Capello:** I do not think we could disagree that we could not continue to improve the system. I think that is quite true. And that is what we really are looking for in terms of our discussions with departments, and also when we appear before the Public Accounts committee, and when we discuss with the Auditor General some concepts.

We meet regularly with the Canadian Construction Association. In fact, our next meeting with them is in early March. We have set up contract settlement boards. We have looked at dispute settlement processes—for example, if we take the construction industry—with other contracts that form part of the major Crown project process through the Department of Supply and Services and through the construction committee projects.

These are all means we have put in place to attempt to establish dialogue and also to improve the process. So I would have to agree, saying yes, as you have seen the progress from 1980 to today; and I am sure we can continue to improve the process and try to form a process that has firm estimates which would give us a base-line or a departure point, and then again we have better control in terms of knowing. But it is sometimes very difficult to freeze some of these very large projects, to say that you are not going to change the specifications over a three- or four-year period. It is very difficult, and I would dare say that it happens in the private sector as well, that in a five-year period some things change and you may decide that the spec has to be changed for whatever reason.

I do not think we will ever prevent that. But I think what we will do, and we have done in the past, and will continue to do so in the future, is to ensure that departments, when they come

*[Translation]*

sions, pour ce projet, étaient à peu près nulles. J'hésiterais même à les classer dans la catégorie D.

**M. Ravis:** Tout juste. J'ai l'impression que notre processus laisse trop de portes ouvertes. Autrement dit, les fournisseurs du secteur privé, certains grands entrepreneurs, agissent comme s'ils pouvaient revenir en arrière, se présenter de nouveau devant le gouvernement fédéral pour renégocier leurs contrats à la hausse. Je sais que nous disposons de systèmes visant justement à empêcher ce genre de choses, mais il existe pour ainsi dire des règles tacites voulant que le gouvernement fédéral se montre bonne pâte, cède devant les demandes de suppléments, prête le flanc aux réclamations imprévues évoquées par M. Haché.

Je ne sais comment résoudre ce problème. Je suis conscient que vous devez être fort frustrés dans votre travail, mais je vous dirai qu'il est tout aussi frustrant pour nous de devoir répondre aux questions que posent les gens au sujet d'imbrigos qu'ils jugent inacceptables. Avons-nous vraiment pris toutes les mesures nécessaires pour nous doter d'un système à toute épreuve? Je dois concéder que vous avez marqué des progrès réels au cours des six dernières années, mais il me semble que nous ne sommes pas encore arrivés au bout du chemin.

**M. Capello:** Il serait difficile de ne pas être d'accord avec vous lorsque vous proposez de chercher à encore améliorer le système. Vous visez tout à fait juste. C'est ce que nous cherchons à obtenir, en définitive, dans nos discussions avec les ministères, dans nos comparutions devant le Comité des comptes publics et dans nos pourparlers avec le vérificateur général sur certains concepts.

Nous rencontrons régulièrement des représentants de l'Association canadienne de la construction. Justement, notre prochaine réunion est prévue pour le début de mars. Nous avons mis sur pied des commissions de règlement des contrats. Nous avons étudié les processus de règlement des litiges—notamment pour l'industrie de la construction—dans le cadre du processus global de gestion des grands projets de la Couronne, en collaboration avec Approvisionnements et Services Canada et les comités de construction.

Voilà plusieurs mesures que nous avons prises pour tenter de favoriser le dialogue et d'améliorer le processus. Je me rangerai donc à votre avis en disant que nous avons effectivement réalisé des progrès depuis 1980, même s'il nous faut continuer à améliorer le processus, notamment par des prévisions fermes servant de points de référence ou de départ aux fins d'un contrôle rigoureux. Mais il est parfois extrêmement difficile de décréter un gel sur certains projets fort complexes qui empêcheraient toute modification aux plans et devis pendant une période de trois ou quatre ans. Le secteur privé connaît exactement les mêmes difficultés à cet égard, c'est-à-dire que sur une période quinquennale, la situation évolue forcément, au point qu'il faut changer certains aspects des devis pour une raison ou pour une autre.

À mon avis, il serait illusoire de prétendre maîtriser le long terme. Ce qui est en notre pouvoir, cependant, c'est d'exiger, comme nous l'avons fait par le passé et comme nous continu-



*[Texte]*

forward to Treasury Board Ministers, will have to identify the reasons, the causes, and justify those causes before Treasury Board Ministers, and at that stage the Ministers will make decisions as to how they approve or disapprove of the procedures taken or why the cost overrun occurred. What we are striving for, of course, is to reduce it to as low a number as possible.

• 1035

**Mr. Ravis:** How serious is political interference in some of the reasons for cost overruns?

**Mr. Capello:** I am not aware of any.

**Mr. Ravis:** It was just mentioned here when Mr. Haché was going through his list of things. I mean, let us be honest. I am sure these things happen. Is that a real thorn in your side?

**Mr. Capello:** I would not say interference. I would say there might have been a policy decision to change the scope of a project. That happens. You have policy decisions internally in departments to change projects by virtue of needs changing. So I would say there are changes, and they have to be justified. In many instances it all comes out into the public forum.

**Mr. Haché:** In policy decisions, for instance, on one of the projects you mentioned, the museums, a policy decision was made that the cost of the museum project would not go over a certain amount. The departments had to try to live within that amount. It was proven over the years to be insufficient.

**Mr. Ravis:** What was the original amount, do you recall? What was the cap put on it?

**Mr. Haché:** I think it was \$186 million for both projects. The numbers are available. I will get it to you.

**Mr. Ravis:** So \$186 million, and we are now at what, \$500 million?

**Mr. Haché:** No, it is not my understanding we are that far.

**Mr. Ravis:** I am just going by a headline I saw in the media the other day. I thought it was \$542 million. Now maybe this is how rumours start.

**Mr. Haché:** For construction and initial fit-up, it is much less than that. I think it is about half of that amount.

**Mr. Ravis:** Maybe that is something that we can pursue later on.

You mentioned incomplete soil investigations. That is a Public Works issue. It is something I tried to get to the bottom of—if you will pardon the pun—when I was talking to the Public Works officials here. I had a fairly major case that dealt with this problem. I am wondering if that is a recurring

*[Traduction]*

rons à le faire, que les ministères qui se présentent devant les ministres du Conseil du Trésor s'expliquent sur les raisons, les causes et les justifications des changements, pour que, à cette étape, les ministres puissent prendre une décision, approuver ou désapprouver les modes de gestion et déterminer le pourquoi des dépassements de coûts. Notre objectif, bien entendu, est de contenir les dépassements dans toute la mesure du possible.

**M. Ravis:** Dans quelle mesure les interventions politiques peuvent-elles expliquer les dépassements de coûts?

**M. Capello:** Je ne suis au courant de rien de tel.

**M. Ravis:** La chose a été évoquée au moment où M. Haché passait sa liste en revue. Soyons honnêtes. Ces choses existent. Je me demandais dans quelle mesure cela constitue une épine au pied pour vous.

**M. Capello:** Je ne parlerai pas d'interventions comme telles. Je dirais qu'il peut se produire des changements d'orientation qui ont une incidence sur la portée d'un projet. Cela s'est déjà vu. Des décisions d'orientation sont prises au sein des ministères, et l'évolution des besoins peut entraîner la modification des projets. À ce moment-là, les changements doivent être justifiés. Dans bien des cas, ces questions sont débattues dans les enceintes publiques.

**M. Haché:** À propos de décisions de principe, prenons par exemple l'un des projets que vous avez mentionnés, celui des musées, où il avait été déclaré que les coûts ne devaient pas dépasser un certain montant. Les ministères devaient s'accommoder de cette décision. Mais avec les années, on s'est aperçu que ce montant était insuffisant.

**M. Ravis:** Quel était ce montant à l'origine, vous en souvenez-vous? Quel plafond avait-on décrété?

**M. Haché:** Je pense que pour les deux projets réunis, le plafond avait été fixé à 186 millions de dollars. Ces chiffres sont publiés, je vous les ferai parvenir.

**M. Ravis:** Disons 186 millions de dollars. Et où sommes-nous maintenant, à 500 millions de dollars?

**M. Haché:** Non, je ne crois pas que nous en soyons arrivés à des chiffres si élevés.

**M. Ravis:** Je me fiais à des chiffres que j'ai lus en gros titre dans les journaux l'autre jour. Je crois me rappeler le chiffre de 542 millions de dollars. Mais c'est peut-être ainsi que les rumeurs se propagent.

**M. Haché:** Pour les travaux de construction et d'aménagement initial, les sommes sont beaucoup moins considérables. Je dirais peut-être la moitié de cela.

**M. Ravis:** Peut-être pourrions-nous revenir sur cette question un peu plus tard.

Vous avez mentionné des travaux incomplets de reconnaissance des sols. N'est-ce pas là une responsabilité qui relève des Travaux publics? J'ai justement essayé d'aller au fond des choses—excusez le jeu de mots—en discutant ici même avec les porte-parole des Travaux publics. Nous avons affaire à un

*[Text]*

problem you see in Public Works cases where there are cost overruns.

**Mr. Haché:** I think we have been seeing them much less. There has been an effort to insist that, before effective project approval is given, there be some evidence that all soils investigations have been carried out by DPW. Or if they have not been specified, when the contractor bids, DPW must make sure that they have done a proper soil examination themselves in their bid.

It is not always specified. I could be left to the contractors when they are bidding to go out and have a look at what is happening, and then come back and in their bids take into account whether it is going to be rock, sand, or whatever.

**The Chairman:** Before I go to Mr. Roman, I would like to ask two brief questions.

There was a change from the policy announced by the then Treasury Board Minister in 1980 that an overview report of all projects over \$500,000 would be reported to the House. The change from that figure to \$1 million, how did that come about?

**Mr. Haché:** There was an apparent improvement or reduction in cost overruns generally. But it was also observed that in the types of projects reported by departments, a good 1,200 of these items were related to grants and contributions made by the government to other entities to carry out initiatives. Those were not Crown projects per se, and the control of those projects was not under our aegis.

Consequently, it was not representative of the quality of product management in the government to include moneys given to, let us say, a particular manufacturer or industry to develop an engine, for instance, with the project under control of that manufacturer. There were supposed to be controls in place by those departments, for instance DRIE, who gives a contribution, to make sure those contributions were well managed, as opposed to Crown projects.

• 1040

So it was to clarify or delineate and make sure that what we did report on were Crown projects, projects which were under the government's control as much as possible. And those were the two main reasons for . . .

**The Chairman:** So you are saying most of the projects that are under government control are over \$1 million.

*[Translation]*

problème assez grave de cet ordre. Je me demandais si les Travaux publics étaient en cause dans bon nombre de cas de dépassement de coûts.

**M. Haché:** Je pense que les cas sont de moins en moins nombreux. Nous n'avons cessé d'insister, avant d'accorder l'approbation effective d'un projet, pour que les rapports de reconnaissance des sols effectués par TPC soient produits. Si ces travaux ne sont pas précisés dans le cahier des charges au moment où les entrepreneurs présentent leur soumission, TPC doit s'assurer que ces soumissions s'appuient sur une analyse préalable des sols.

Il arrive en effet que le cahier des charges omette cette question. Les entrepreneurs ont alors la responsabilité, avant de soumissionner, d'aller voir sur le chantier ce à quoi ils doivent s'attendre et de tenir compte de ces facteurs dans leur soumission, car l'envergure des travaux est dans une certaine mesure fonction de la structure du sous-sol, que celui-ci soit fait de roche, de sable, ou autrement.

**La présidente:** Avant de céder la parole à M. Roman, je voudrais poser rapidement deux petites questions.

Il y a eu un changement par rapport à la politique annoncée en 1980 par le ministre du Conseil du Trésor de l'époque voulant que tous les projets de plus de 500,000 dollars fassent l'objet d'un rapport à la Chambre. Ce changement qui porte maintenant les chiffres à un million de dollars, quelle en est l'origine?

**M. Haché:** On avait, semble-t-il, constaté une amélioration globale ou une réduction des dépassements de coûts. On s'était par ailleurs rendu compte que parmi les catégories de projets déclarés par les ministères, quelque chose comme 1,200 projets se rapportaient à des subventions et à des contributions accordés par l'État à des organismes pour l'exécution de travaux. Il ne s'agissait pas de projets de la Couronne comme tels, et leur contrôle n'était pas notre responsabilité.

Par conséquent, pour juger de la qualité de la gestion des projets au sein du gouvernement, il était inutile d'inclure des sommes remises, par exemple, à un fabricant ou à une industrie pour la mise au point d'un moteur, alors que la direction du projet nous échappait complètement. Les mécanismes de contrôle devaient avoir été mis en place par ces ministères, par exemple le MEIR, lequel participe aux contributions, pour veiller à ce que celles-ci soient bien gérées, par opposition aux projets de la Couronne.

C'est donc pour des raisons de clarté ou de délimitation des responsabilités, de même que pour nous assurer que c'était bien les projets de la Couronne qui faisaient l'objet d'un rapport—projets relevant de la responsabilité du gouvernement—que nous avons adopté le changement. Ce sont là les deux principales raisons.

**La présidente:** En somme, la plupart des projets relevant de la responsabilité du gouvernement se chiffrent à plus d'un million de dollars?

*[Texte]*

**Mr. Haché:** Yes, and also they would be included in the reporting that has been modified in that context. In other words it would exclude, for instance, CIDA projects, which are really not CIDA projects; they are projects carried out by third parties, like other countries, over which we have no control at all or very little to say.

Those reported upon would be those from the governments. And the population of the universe represented by those projects would be significant enough to give a good enough indication as to the quality of health of project management and cost control in departments.

**The Chairman:** I see. The other matter I would like to clarify refers to different definitions.

This morning Mr. Capello referred to a 70% improvement in the level of cost overruns, and I would like to clarify just what base you are using to arrive at this figure, because I think we have had different criteria before us at different times. In the 1985 cost control report, cost overruns are defined as current estimate cost to complete, less approved project costs. Last December, when this committee dealt with this subject first, some committee members were concerned about the use of current estimate cost to complete, because it always seemed to be at a very high level. The level seemed to be set so high that you could never come in with a cost overrun. Today our witnesses are talking about an overrun as any excess over effective approval. That is a different definition from the one used in the 1985 report. Can you clarify this for us?

**Mr. Haché:** I presume you are referring to the general tables in the report, where you have half a dozen different columns.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Haché:** The 70% reference that Mr. Capello has communicated this morning relates to the difference in the total overrun column on page 13, the difference between the 1981 total overrun and the one for 1985. But the total overrun, which is the difference between the current estimated cost to complete and the approved project cost of column one... in essence, those are the three essential columns. The approved project cost column, which is number one, is the one I referred to this morning as being the effective project approval. That is the base line against which projects are evaluated or monitored. And in terms of the overrun, the real overrun for the entire project, that would be the total overrun column.

The current overrun you refer to is really not significant in regard to what will happen once the project is complete, at the end of the project. The current overrun column is showing the dynamic stage of the project at a given point in time, and it does not reflect what really will be the real cost increase at the end of the project. That column is the total overrun column. That is the column that will tell you, at the end of the project, of the total cost increase incurred by the projects and will reflect the true overrun.

*[Traduction]*

**M. Haché:** C'est exact. Et ces projets viendraient s'inscrire dans la structure modifiée de présentation de rapports. Autrement dit, cela excluait les projets de l'ACDI qui n'en sont pas véritablement, puisqu'ils sont exécutés par des tiers, un pays étranger, par exemple, qui échappent entièrement ou presque à notre contrôle.

Les projets qui font l'objet d'un rapport relèvent du gouvernement. Or, le nombre ou le corpus de projets déclarés est suffisamment représentatif pour que nous puissions nous faire une bonne idée de la qualité de la gestion des projets et du contrôle des coûts dans les ministères.

**La présidente:** Je vois. L'autre question que je veux clarifier a trait aux différentes définitions.

Ce matin, M. Capello a mentionné une amélioration de 70 p. 100 dans le niveau des dépassements de coûts. Or sur quelle base vous appuyez-vous pour en arriver à ce chiffre, car les critères qui nous sont présentés varient parfois. Dans le rapport de 1985 sur le contrôle des coûts, les dépassements sont définis comme étant le coût prévu à l'achèvement, moins les coûts approuvés. En décembre dernier, au moment où le Comité a abordé ce sujet pour la première fois, certains membres se sont inquiétés de cette utilisation du coût prévu à l'achèvement, parce que celui-ci semblait favoriser la ratification de la partie supérieure de la fourchette de coûts. On semblait fixer le montant à un niveau si élevé qu'il devenait pratiquement impossible, justement, d'en arriver à un dépassement. Aujourd'hui, nos témoins définissent le dépassement comme tout surcroît de coûts par rapport à l'approbation effective. Voilà qui diffère de la définition utilisée dans le rapport de 1985. Pourriez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

**M. Haché:** J'imagine que vous avez à l'esprit les tableaux généraux du rapport, ceux qui présentent une demi-douzaine de colonnes différentes.

**La présidente:** Oui.

**M. Haché:** L'amélioration de 70 p. 100, signalée par M. Capello ce matin, se rapporte à la différence dans la colonne du dépassement total figurant à la page 13, c'est-à-dire entre les dépassements totaux de 1981 et ceux de 1985. Or, le dépassement total est la différence entre le coût prévu à l'achèvement et le coût approuvé du projet de la colonne 1. Ce sont là, pour l'essentiel, les trois colonnes les plus importantes. La colonne du coût approuvé du projet, c'est-à-dire la première, est celle que j'ai désignée ce matin comme l'approbation effective du projet. C'est là le point de référence servant à l'évaluation ou au contrôle des projets. Et pour ce qui est des dépassements, les dépassements réels pour l'ensemble du projet, il faut se reporter à la colonne du dépassement total.

Le dépassement courant dont vous parlez n'est pas vraiment important par rapport à ce qui se produira à l'achèvement du projet, une fois que celui-ci sera terminé. La colonne du dépassement courant présente le projet dans l'axe synchrone, à un moment donné dans le temps, mais ne témoigne pas de ce que sera l'augmentation réelle des coûts à la fin du projet. C'est la colonne du dépassement total qui est ici à retenir. C'est elle qui fait état, à la fin du projet, de l'augmentation totale des coûts et du dépassement véritable.



[Text]

[Translation]

• 1045

In the approval process, the approved project cost is the baseline project cost and the total overrun column would be the revised cost. At the completion of the project, the difference would be the total overrun. This is really significant in regard to whether or not the project was a success from the point of view of having or not having a cost increase at the completion of it.

**Mr. Hovdebo:** I do not follow what you are saying at all. One project has an approved cost of \$1.448 million. It has the current approved cost at \$3.850 million. It shows a current overrun of minus \$352,000, which has no relationship to the approved project cost at all. This is in the report we had, table 59A:18, public accounts 22-6-1982.

**Mr. Redway:** It was in a letter of the former Treasury Board President, Mr. Johnston, to Mr. Clark, the former chairman of this committee, dated June 2, 1982, in the tables appended to it.

**Mr. Hovdebo:** I guess we have it and you do not in this particular case.

**Mr. Redway:** I guess it is a sample of the sort of thing the chairman of the committee has been receiving since 1980 or whenever supposedly it started. I gather it probably came under the signature of the President of the Treasury Board as opposed to coming under the signature of the deputy minister or whatever. Do you have copies of those reports with you?

**Mr. Capello:** Yes, but not with us.

**Mr. McEachran:** Madam Chair, without having the table before me, I might try to answer Mr. Hovdebo's question in the following way. In the example he cited, the effective project approval would appear to have been at the \$1.448 million level. The current approval at \$3.850 million would be a revised effective project approval level. In other words, the project that was originally thought to cost \$1.5 million was found to cost more, and the government approved a revised total cost of \$3.850 million. As he mentioned also, the current overrun is negative. It would appear that as the project proceeded, the department found it did not cost as much more as was originally thought. Instead of costing \$3.850 million, it cost \$352,000 less.

The process, as you see, is an iterative one. Mr. Haché attempted to show where there were two increases in the effective project cost. In the one Mr. Hovdebo mentions, there was one approved increase, and then while implementing the project, the department found the extra was less than it had thought. The total project would come in at approximately \$3.5 million instead of \$3.8 million. Does this assist, Mr. Hovdebo?

Dans le processus d'approbation, le coût du projet approuvé constitue le coût de référence, et la colonne du dépassement total correspond au coût révisé. À la fin du projet, la différence entre les deux représente le dépassement total. Ce facteur est déterminant pour juger si le projet est une réussite ou non du point de vue du respect des prévisions.

**M. Hovdebo:** Je n'arrive pas du tout à suivre votre raisonnement. Pour un projet donné, le coût approuvé est de 1,448 million de dollars. Le coût approuvé actuellement est de 3,850 millions de dollars. Le projet présente un dépassement courant négatif de 352,000 dollars, ce qui est sans aucun rapport avec le coût approuvé du projet. Ces chiffres sont repris du tableau 59A:18, compte public 22-6-1982.

**M. Redway:** Il s'agit d'une lettre de l'ancien président du Conseil du Trésor, M. Johnston, adressée à M. Clark, ancien président du Comité, qui est datée du 2 juin 1982, et plus précisément des tableaux qui lui sont annexés.

**M. Hovdebo :** Nous avons le document, mais pas vous, à ce que je vois.

**M. Redway:** C'est là un bon exemple du type de document que reçoit le Comité depuis 1980, ou depuis la date d'entrée en vigueur du processus. Il a été signé par le président du Conseil du Trésor plutôt que par le sous-ministre, ou quelqu'un d'autre. Avez-vous un exemplaire de ce rapport avec vous?

**M. Capello:** Oui, mais pas ici.

**M. McEachran:** Madame la présidente, sans avoir le tableau sous les yeux, je pourrais quand même essayer de répondre à la question de M. Hovdebo. Dans l'exemple qu'il cite, l'approbation effective du projet semble s'être faite au niveau de 1,448 million de dollars. L'approbation courante de 3,850 millions de dollars correspondrait au niveau de l'approbation effective révisée du projet. Autrement dit, on croyait au départ que le projet coûterait 1,5 million de dollars, mais on s'est rendu compte qu'il allait coûter plus cher, et le gouvernement a approuvé un coût total révisé se situant à 3,850 millions de dollars. Comme il l'a mentionné également, le dépassement courant est négatif. Il semble donc qu'au fur et à mesure de l'avancement du projet, le ministère se soit aperçu que finalement, le projet n'allait pas coûter aussi cher qu'il l'avait d'abord cru. Au lieu de coûter 3,850 millions de dollars, son coût s'est établi à 352,000 dollars de moins.

Comme vous le voyez, il s'agit d'un processus itératif. M. Haché a essayé de présenter un cas où il y avait eu deux augmentations dans le coût effectif du projet. Dans l'exemple signalé par M. Hovdebo, on compte une augmentation approuvée, mais qui, lors de l'exécution du projet, s'est avérée une estimation supérieure au coût réel. Le coût total du projet s'établit donc à environ 3,5 millions de dollars au lieu de 3,8 millions de dollars. Ces précisions sont-elles suffisantes, monsieur Hovdebo?

## [Texte]

**Mr. Hovdebo:** Yes. I suppose as far as we or the public are concerned, effective approval is the approval of the thing and the total overrun in this particular case is over \$2 million.

**Mr. Haché:** This is correct.

• 1050

**Mr. Hovdebo:** Therefore the current overrun figure is a misleading figure in the sense that it is a negative figure, when actually the project that came before Treasury Board originally was only \$1.4 million and you spent \$3.4 million on it.

**Mr. McEachran:** I understand the sense in which you call it misleading in comparison to the original approval, but it really is an attempt to identify, as Madam Chair pointed out, the definition of what is the cost to complete the project in comparison to the most recently approved level.

**Mr. Haché:** If I may, Madam Chair, I would develop on what Mr. McEachran has been explaining. If you could go to this diagram for a moment, you will see that there are two approvals of overruns in this particular example. Now, the second overrun approval is entitled a current overrun. At that point in time in the project, and the project is not complete yet, there may be increases during the life of that project, like the example you were stating about the CCA. At that point in time if we move the ruler, so to speak, the window, at a given point in time there could be a current underrun or an overrun at a given time. That is what we call current; it is the one that is at that point in time.

The real overrun in terms of the end of the project, once the project is completed, is called a total overrun. That is the one that will remain with the project—not whether or not there was a current underrun let us say half-way through, but whether or not at the end of the project there was an underrun. In this case, it is shown that the total overrun is \$2.051 million; that is the overrun for that project.

The term “current”, I might agree with you, is misleading or confusing in the sense that it does not mean current overrun at the end of the project; it means current overrun at some point during the life of the project before it is completed. That is what “current” is meant to mean. It is confusing, I must agree, Madam Chair.

**Mr. Capello:** The key point here, Madam Chair, is it is still an overrun. That is the idea of putting in the columns; it is to track the progress of the project from commencement to completion. So this would still count as an overrun in that report. It would not . . . I think that is what I thought you were getting at with that. Because it is an underspend on the current overrun, it still means it is an overrun against the effective approval of the project. There is no getting away . . . What happens in the process in the meantime is that departments

## [Traduction]

**M. Hovdebo:** Oui. J'en arrive à la conclusion que de notre point de vue, ou de celui du public, l'approbation effective est l'autorisation de lancer le projet et que le dépassement total dans le cas qui nous intéresse est de plus de 2 millions de dollars.

**M. Haché:** C'est exact.

**M. Hovdebo:** Par conséquent, ce chiffre de dépassement courant porte à confusion en tant que valeur négative, si l'on considère que le projet, tel qu'il a été présenté au départ au Conseil du Trésor, ne devait coûter que 1,4 million de dollars et a fini en réalité par coûter 3,4 millions de dollars.

**M. McEachran:** Je comprends votre point de vue lorsque vous dites que les chiffres sont trompeurs par comparaison au montant original approuvé, mais en réalité, il s'agit ici de définir, comme l'a signalé M<sup>me</sup> la présidente, ce qu'il en coûtera pour mener le projet à terme par rapport au niveau d'approbation le plus récent.

**M. Haché:** Si vous me le permettez, madame la présidente, j'aimerais développer ce que M. McEachran a expliqué. Si l'on se reporte de nouveau au schéma, vous constatez qu'il est prévu deux approbations du dépassement dans cet exemple particulier. La deuxième approbation du dépassement est celle qui est appelée le dépassement courant. À cette étape du projet, car celui-ci n'est pas encore terminé, il peut y avoir des augmentations, comme dans l'exemple que vous citez au sujet de Consommation et Corporations. À cette étape, si l'on déplace le curseur, pour ainsi dire, sur un moment précis dans le temps, on peut apercevoir peut-être un excédent ou un dépassement des coûts. C'est ce que nous appelons les chiffres courants. Ce sont les chiffres réels à un moment donné dans le temps.

Le dépassement réel à la fin du projet, une fois que tout est terminé, est appelé dépassement total. Ce sont les chiffres qui restent dans les états financiers à la fin du projet, peu importe qu'il y ait eu un excédent à mi-chemin. C'est à la fin uniquement que l'on peut déterminer s'il y a effectivement excédent. Dans le cas qui nous intéresse, on voit que le dépassement total est de 2,051 millions de dollars, soit les chiffres réels pour le projet.

Le terme «courant», j'en conviens, peut prêter à confusion du fait qu'il ne correspond pas au dépassement réel à la fin du projet. Il désigne tout simplement le dépassement courant à un moment donné du projet, avant que celui-ci ne soit terminé. C'est ce sens qu'il faut donner au terme «courant». Il prête à confusion, j'en conviens, madame la présidente.

**M. Capello:** Ce qu'il faut retenir, madame la présidente, c'est qu'un dépassement n'en demeure pas moins un dépassement. C'est l'objet même de ces colonnes: suivre de près l'évolution d'un projet depuis le début jusqu'à son parachèvement. Dans le rapport, par conséquent, il est fait état du dépassement. Je pense que c'est à cela que vous vouliez en venir. Même si l'on est en deça du dépassement courant, on n'en assiste pas moins à un dépassement par rapport à l'approbation effective du projet. Il n'y a pas d'échappatoire.

[Text]

must come in, in due course, when they are exceeding the effective project approval. They must come in advance and state why they need more funds and get them before they spend them in accordance with the process.

That is why it has to be tracked, of course, because the process still moves on and it is approved but it is still an overrun. So when we track our 70%—to get back to your question, Madam Chair—in that point we would say from 1981 to 1985 we have had a 70% reduction or improvement in the number of overruns. This is still an overrun.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Thank you, Madam Chair. I feel as if I am getting more confused by the minute. I wanted to get a few things clarified.

I am looking at your chart, which is the progress approval process here in brief. You have a green line. I assume that green line is effective approval by the Treasury Board for a particular project, taking into account all the necessary steps that have to be met in order to develop that first project or the first estimate. Now, when in fact do you let the tender?

**Mr. Capello:** After the effective approval, basically.

**Mr. Roman:** And before detailed design.

**Mr. Capello:** No, that would be... When there is effective approval, then they would put in the detailed design and then they would go to tender on those specifications. So the two are together in that, right before you get to that red line.

**Mr. Roman:** Well they are not really together, because in effect you may estimate a particular project... I am just trying to convey to you what my thoughts on this are. Until you get the actual tender document in your hand, until you go out into the field and obtain the actual costs that you are going to get from the trades on your detail design, you do not have the actual cost. You only have an estimated cost.

• 1055

**Mr. Capello:** Exactly—you never have an actual cost until the tenders are in.

**Mr. Roman:** When that tender is in, do you not believe that this is the cost you should be working with as the actual cost, rather than the effective approval? You could have your tender come in, but you could already be in an effective overrun situation.

**Mr. Capello:** Yes, that is possible.

**Mr. Roman:** So why do we not have a mechanism in there to deal with that particular problem?

**Mr. Capello:** Well, when you go from your concept and preliminary design, for example, you may go out for the price and availability to the trade, we have people who would have

[Translation]

Les ministères demeurent tenus, au moment voulu, lorsqu'ils dépassent le montant de l'approbation effective du projet, de prendre les devants et de préciser pourquoi ils ont besoin de fonds supplémentaires, car ils ne peuvent dépenser tant qu'ils n'en ont pas obtenu l'autorisation.

C'est là tout le sens du processus de contrôle, car les projets ne cessent d'évoluer et, malgré les approbations, les dépassements sont toujours des dépassements. C'est ainsi qu'il a été possible de déterminer le pourcentage d'amélioration—et j'en reviens à votre question, madame la présidente—en constatant que de 1981 à 1985 le nombre de dépassements a baissé de 70 p. 100. Mais il y a encore dépassement.

**La présidente:** Merci. Monsieur Roman.

**M. Roman:** Merci, madame la présidente. J'ai l'impression que plus on avance, plus les choses deviennent confuses. Je voudrais donc que l'on clarifie certains points.

Reportons-nous au schéma, qui est le processus d'approbation de projets, en bref. On peut voir une ligne verte. J'imagine que cette ligne verte correspond à l'approbation effective accordée par le Conseil du Trésor pour un projet particulier, tenant compte de toutes les étapes nécessaires qu'il faut traverser pour mener le projet à bien, dans une première estimation. Mais à quelle étape lancez-vous l'appel d'offres?

**M. Capello:** Après l'approbation effective, généralement.

**M. Roman:** Et avant la conception détaillée?

**M. Capello:** Non. Une fois l'approbation effective obtenue, il est procédé à la conception détaillée aux fins de l'établissement du cahier des charges de l'appel d'offres. Ainsi, ces deux étapes se suivent dans le temps, tout de suite avant que l'on atteigne cette ligne rouge.

**M. Roman:** En fait, elles ne vont pas vraiment ensemble, puisqu'on demeure encore dans l'ordre de l'hypothèse... J'essaie ici de vous faire part de mes réflexions à ce sujet. Tant que l'on n'a pas entre les mains le document de soumission lui-même, tant qu'on n'a pas parcouru le chantier avec les divers corps de métier concernés pour se faire préciser le coût réel de chacun des éléments, on ne peut pas parler de chiffres réels. Ceux-ci ne peuvent être que des hypothèses, des estimations.

**M. Capello:** Exactement. On ne peut connaître le coût réel tant que les soumissions n'ont pas été présentées.

**M. Roman:** Bon. Une fois que vous avez en main les soumissions, ne croyez-vous pas qu'il conviendrait de partir de ces chiffres pour établir le coût réel, plutôt que de s'en remettre à l'approbation effective? Au moment de l'étude des soumissions, en effet, vous pourriez déjà vous trouver en situation de dépassement.

**M. Capello:** Oui, c'est possible.

**M. Roman:** Alors, pourquoi, dans le schéma, ne tient-on pas compte de ce problème particulier?

**M. Capello:** C'est-à-dire que si l'on part du concept et de la conception préliminaire, par exemple, il est possible, dès ce moment, d'obtenir des prix et des opinions de la part des gens



*[Texte]*

an estimate for that. As Mr. Ravis mentioned, if they are professional engineers, or if they are in DND or DPW, they would have an estimate for it.

Depending on the market conditions, you can go out in the construction field and get a 20% deviation very easily. This means that when the department comes to Treasury Board for an effective project approval, it is on the best estimate of what it would cost in terms of the design of that particular project and the market conditions at the time. If it is a prototype then it is very difficult, and inside the D or C estimates they may have already done some preliminary work to establish what these costs would be.

**Mr. Roman:** I realize that and I think it is the proper process for you to be following in order to estimate what the costs would ultimately be and what you have to budget for. But for the purposes of this exercise and the report of the Auditor General to the public of Canada, your starting point should be when you actually show what your tendered price is going to be. If you have proper agreements in place and there is a proper relationship between the contractor and the government, then the vast majority of projects should be coming in as per the tender documents.

**Mr. Capello:** That might be possible but with the estimate process, these projects are sometimes approved well in advance of going to tender because before we go to Parliament with the estimates, we have to know what is going to be spent, so it goes through the House. Therefore, you do not have a detailed cost, but you do have the best order of magnitude based on the preliminary design and the expertise of the people involved in the project.

With good project management, we are coming closer to the estimates. But you are absolutely right that in the process we follow, we have to go through the estimates and the estimates must contain these effective project approvals which are done in advance of going to tender for a specific project or the purchase of goods or services.

**Mr. Roman:** So the true effect of any cost overruns, which is what I am trying to get at, would be based on unknowingly estimating a particular situation.

**Mr. Capello:** That is quite possible.

**Mr. Roman:** I guess this falls under the possible causes for deviation or overruns which are listed on the back page. But a lot of these can be eliminated prior to going to Parliament with the necessary estimates because this is an ongoing situation. For example, soil tests can be done well in advance of that and it should not even be on this sheet, as far as I am concerned. There may be a number of others which could also be eliminated in order to come up with a better figure. You could

*[Traduction]*

de métier. Nous avons d'ailleurs des spécialistes qui peuvent faire des estimations à ce moment-là. Comme M. Ravis l'a mentionné, les ingénieurs, ou les employés de la Défense nationale ou de Travaux publics Canada, peuvent déjà faire des prévisions.

Compte tenu des conditions du marché, on peut s'adresser au secteur de la construction pour aboutir très facilement à un écart de 20 p. 100. Lorsque le ministère se présente au Conseil du Trésor pour obtenir l'approbation effective du projet, il ne peut donc que présenter la meilleure estimation possible de ce que coûtera le projet d'après sa conception et les conditions du marché à ce moment-là. S'il s'agit d'un prototype, c'est encore plus difficile, même si, en plus des prévisions de catégories D ou C, le ministère s'est livré à certains travaux préliminaires pour tâcher de circonscrire les coûts.

**M. Roman:** J'en suis parfaitement conscient, et je pense que c'est la bonne façon de procéder pour essayer d'évaluer ce que seront les coûts au bout du compte et ce qu'il faut prévoir au budget. Mais aux fins de votre rapport et de celui que présente le vérificateur général à la population du Canada, votre point de départ devrait être le prix tel qu'il figure dans la soumission retenue. Si les contrats sont signés en bonne et due forme et que les relations d'affaires entre l'entrepreneur et le gouvernement sont bien établies, la grande majorité des projets devraient alors se prêter à une estimation des coûts d'après les documents de soumission.

**M. Capello:** Peut-être. Mais aux fins des estimations, il ne faut pas oublier que ces projets sont parfois approuvés longtemps avant que l'on puisse lancer l'appel d'offres, du fait qu'il faut présenter les demandes de crédits au Parlement, connaître d'avance les niveaux de dépenses qui seront consentis, passer par le processus d'approbation de la Chambre. Par conséquent, il est encore trop tôt pour disposer de coûts détaillés, et c'est pourquoi on ne peut guère se fonder que sur un ordre de grandeur le plus réaliste possible, compte tenu de la conception préliminaire et de la compétence des personnes participant au projet.

Grâce à une bonne gestion de projets, nous nous rapprochons maintenant des prévisions. Mais vous avez entièrement raison de dire que dans notre processus, nous devons établir les prévisions aux fins de l'approbation effective du projet, qui intervient avant l'appel d'offres relatif au projet spécifique ou à l'achat de biens et services.

**M. Roman:** Ainsi, la véritable raison des dépassements de coûts, et c'est à cela que je voulais en venir, c'est qu'on procède à des estimations sans connaître vraiment la situation réelle.

**M. Capello:** C'est bien possible.

**M. Roman:** Ma remarque pourrait donc s'ajouter aux causes possibles des écarts de coûts qui figurent sur la liste de la dernière page. Mais une bonne partie de ces approximations pourrait être supprimée avant le dépôt des demandes de crédits au Parlement en raison même du caractère dynamique du processus. Par exemple, les analyses de sol pourraient se faire longtemps à l'avance et, d'ailleurs, à mon sens, celles-ci ne devraient même pas figurer sur la liste. D'après moi, on pourrait encore supprimer plusieurs autres de ces causes

## [Text]

make an even greater improvement than the 2% to 2.5% of overrun costs in the total project.

• 1100

I think what the Canadian public is basically looking for is for us to follow good sound business practices in the contracts we let for construction in this country. From what I understand in looking at this, I would feel more comfortable if the Auditor General's reporting could be contained on the basis of a tendered price indentifying the figure we are working with. Then if there is an overrun, we will know what the marketplace has dictated to us as a result of building the project.

**Mr. Haché:** In terms of moving it further, I think most of the major projects—the larger ones anyway—comprise more than one contract. They do not necessarily all come in at once. By extension, one could think we will only have the right cost of the project once the last subcontractors have submitted their bids for their particular project.

Another element is that in the larger projects, bids are sought for both design and construction. They are not necessarily separated, but when a contractor comes in he will bid for both items. Another point is the question of government commitment. For a project of \$50 million or \$60 million, a contractor will want to have some kind of commitment on the part of the government approving or authorizing the project. Otherwise, there is no authority under which contractors can bid and be assured of having the contracts.

Let us say the green line is there to provide the best positioning to meet all these factors, which would be difficult to meet if the line was moved either more to the left or more to the right. It is sort of a balanced—

**Mr. Roman:** If I may make one more point, on these large projects you are looking at phasing these various projects over a number of years, depending on the nature of the projects themselves. In fact, you are calling for tenders for phases one, two and three, and you may not necessarily have the same contractor on the phases themselves. The first phase could be excavating, grading or whatever and the next phase could be building buildings and supplying equipment. Those big projects can in fact be broken down into phases coming up and contracts not let until the specific designs are in place.

**Mr. Capello:** I think your points are well taken, but we must live within the process of the multi-year operational plan and the estimates process. What you are saying is absolutely right. If you go to a large construction contract, you go to a general. The general then takes the sum of his bids, but it is the contract *post factum* the estimate of the project approval.

## [Translation]

possibles et en arriver à des chiffres plus précis. À ce moment-là, on pourrait faire mieux que les 2 à 2,5 p. 100 de dépassement pour l'ensemble du projet.

À mon avis, ce que demande la population canadienne, c'est que nous nous conformions à de saines pratiques de gestion dans les contrats que nous passons pour les travaux de construction au Canada. Quand j'examine ce rapport, j'ai l'impression que je me sentirais beaucoup plus à l'aise si le vérificateur général prenait appui sur les chiffres de la soumission comme point de départ du contrôle. En cas de dépassement, on saurait alors ce qui a été dicté par le marché à la suite de la réalisation du projet.

**M. Haché:** Pour pousser plus loin le débat, il faut dire que pour la majorité des projets, les grands projets en tout cas, il n'y a pas un seul contrat. Or, les contrats ne sont pas tous conclus en même temps. Il s'ensuit que nous ne pourrions disposer du coût véritable du projet qu'une fois que tous les sous-traitants auraient présenté leur soumission pour leur petit secteur particulier.

Un autre facteur important à ne pas oublier, c'est que dans les grands projets, les soumissions portent autant sur la conception que sur la construction. Ces deux éléments ne sont pas forcément distincts, mais l'entrepreneur soumissionneur pour les deux. Enfin, l'engagement du gouvernement est un autre facteur qui entre en ligne de compte. Pour un projet de 50 ou 60 millions de dollars, l'entrepreneur exige une certaine garantie que le gouvernement approuvera ou autorisera le projet. Autrement, rien ne l'inciterait à établir une coûteuse soumission pour un projet qui risque de ne pas être adjudgé.

Disons que la ligne verte est le meilleur compromis possible pour tenir compte de tous ces facteurs, car la tâche serait compliquée s'il fallait la bouger plus à gauche ou plus à droite. C'est une sorte de juste milieu . . .

**M. Roman:** Permettez-moi, si vous le voulez bien, d'apporter un autre argument. Au sujet des grands projets que nous examinons, vous dites qu'il faut coordonner tous les sous-projets sur une période de plusieurs années, suivant la nature du plan d'ensemble. En fait, vous lancez un appel d'offres pour les phases 1, 2 et 3, et vous pouvez fort bien vous retrouver avec des entrepreneurs différents pour chacune de ces phases. La première pourrait porter par exemple sur les travaux d'excavation, de nivellement, ou autres, tandis que la phase suivante pourrait se rapporter à la construction de l'immeuble et à la fourniture de l'équipement. Les gros projets pourraient ainsi être répartis en différentes phases et les contrats non attribués avant que les conceptions elles-mêmes soient établies.

**M. Capello:** Je pense que vos arguments sont tout à fait valables, mais nous devons composer avec la réalité du plan opérationnel pluriannuel et le processus des demandes de crédits. Ce que vous dites est tout à fait juste. Dans le cas des grands projets de construction, on fait appel à un maître d'oeuvre. Le maître d'oeuvre fait la somme de toutes les soumissions, mais c'est le contrat établi après coup qui sert de prévisions pour l'approbation du projet.

*[Texte]*

We go into a large project and we have estimated... You know what your running costs are per square foot for building a house, for putting in a foundation, for putting footing in or for excavation. This running cost is what they used at the time. As we have mentioned, one of the reasons for overruns could be the escalation of the cost downstream three years.

In fact, the cost of money downstream in two or three years could change. The Canadian dollar fluctuation has been very instrumental in a couple of rather large overexpenditures per se. They are not really overexpenditures. This is what the cost is, but the change in the value of the Canadian dollar for buying any foreign goods has a significant impact on the final cost.

I think what we really get at is why there are overruns. If there are overruns, the process does demand the department through the Minister to report to the Treasury Board why the overruns did in fact occur. They must substantiate why they did and at this stage the process is taken. Of course, the Ministers for the particular department are accountable to Parliament.

We put in a process to assist the movement through from estimation and design to completion. The process is designed to show the Public Accounts Committee as well as members of the House just what the process is, how it evolves and the rationale.

• 1105

The Auditor General, of course, reports on whether he believes the money was well spent, whether we have value for money and I think you will get into this in some detail when you look at the RAMP project. I do not want to get into that one today, but I can assure you that there are reasons.

**The Chairman:** I think we are having a hearing on that. We have a date set for April.

**Mr. Capello:** In April, right.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** There are a couple of points that I still am very unclear on. First of all, do you have a leeway percentage of project which you consider you are right on target; is it 5% above or below? If you are in that range, then you consider that they are on target.

**Mr. Capello:** Are you referring, let us say, to a contingency built into the effective project approval process? Is that your question?

**Mr. Hovdebo:** You have in the chart, for instance, the approval figure or the approval line there, effective approval. If the project comes in 5% above or below, do you consider that is on target?

*[Traduction]*

On bâtit l'ensemble en fonction des éléments. On sait quels sont les coûts en vigueur par mètre carré de construction, pour la mise en place des fondations, pour la construction de la semelle et pour les travaux d'excavation. Ces coûts en vigueur servent à l'établissement des prévisions. Mais comme nous l'avons mentionné, ces coûts ne seront plus forcément les mêmes trois ans plus tard, et c'est là une des causes des dépassements.

À vrai dire, la valeur même de l'argent peut ne plus être la même deux ou trois ans plus tard. Les fluctuations du dollar canadien sont en grande partie responsables de certains dépassements de coûts importants. Dans ce cas, on ne peut même pas parler de dépassement de coûts. En effet, le dollar canadien ayant changé de valeur, on ne peut plus acheter les matériaux étrangers au coût initial prévu.

Quoi qu'il en soit, ce qu'il nous faut savoir, c'est pourquoi il y a eu dépassement de coûts. Le processus exige que le ministre, par le truchement de son ministre, explique au Conseil du Trésor pourquoi il y a eu dépassement de coûts. Le ministre explique ce qui s'est produit, pour qu'une décision éclairée puisse être prise. Évidemment, ces ministres sont responsables devant le Parlement.

Nous avons mis en place un processus destiné à faciliter la gestion des projets, depuis les estimations initiales et la conception jusqu'au parachèvement. Ce processus montre aux membres du Comité des comptes publics et aux députés de la Chambre ce qu'on cherche à évaluer, comment le système évolue et quel en est le bien-fondé.

Le vérificateur général, bien entendu, émet une opinion dans son rapport sur la qualité de la gestion des deniers publics et sur le rapport qualité-prix. Je pense que vous allez examiner cette question dans le détail lorsque vous aborderez le Projet de modernisation des radars. Je ne voudrais pas me plonger dans ce dossier aujourd'hui, mais je puis vous assurer qu'il y a des explications.

**La présidente:** Je crois que nous aurons une audience à ce sujet. La date en est fixée pour le mois d'avril.

**M. Capello:** C'est juste, en avril.

**La présidente:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Il y a encore un ou deux points que ne sont toujours pas clairs pour moi. Tout d'abord, vous êtes-vous fixé un pourcentage de décalage à l'intérieur duquel vous considérez qu'un projet respecte ses objectifs, quelque chose comme 5 p. 100 de plus ou de moins? Disposez-vous d'une certaine marge de manœuvre?

**M. Capello:** Pensez-vous à une certaine réserve pour éventualités qui serait intégrée au processus d'approbation effective des projets? Est-ce là le sens de votre question?

**M. Hovdebo:** Prenons par exemple, dans le schéma, le chiffre d'approbation, ou la ligne d'approbation correspondant à l'approbation effective. Si les coûts du projet s'élèvent à 5 p. 100 de plus ou de moins, considérez-vous que vous avez respecté les objectifs?



## [Text]

**Mr. Capello:** No. It must be on according to the effective project approval and anything above it is a cost overrun and anything below is an underexpenditure. There is no margin for deviation.

**Mr. Hovdebo:** If that is true, then I do not understand your charts at all because if you have really good estimating, then 50% of the projects should be overruns and the other 50% should be underruns.

**Mr. Capello:** I do not know how that would happen. I am afraid I lost that one. Why would 50% have to be over and 50% have to be under?

**Mr. Hovdebo:** Because hitting it right on target is a practical impossibility. The report you gave us the other day suggested, for instance, that out of 29 projects, 25 were on or under the current approved cost. The case of Public Works is the one I have here. It says the Department of Public Works had 29 projects and 25 of them were on or under current approved costs.

**Mr. Capello:** Again, you are back to current approved costs which is not effective project approval and in fact, if that current approved cost . . . the word would suggest to me that there were increases to the effective project approval. The assumption would be that it would be a cost overrun.

Current approved costs could mean that there were additional expenditures approved during the life of that particular project and therefore you would have to go back to your total overrun column. So the current overrun, again, as we went through earlier, would be the fact that additional funds were approved and then you would have to go back to the green line, the effective project approval, to determine whether you do in fact have a cost overrun.

If there were funds approved beyond the effective project approval and they were spent, in fact, then you would have an effective overrun and that would appear in the numbers.

Your point is well taken; it does appear to be a little confusing. In fact, our discussions with the staff of the Public Accounts Committee have led us to look at some suggestions which we will do to facilitate the next report we put before you by summer. We will simplify the report because we do agree that it is confusing and we will take some steps to simplify it.

**Mr. Hovdebo:** What percentage of your projects are right on the projected approval? Would it not be zero? That is why I say 50% should be over and 50% under if there are none at zero, none that come in right at the approved estimate. None are going to come in exactly at the approved estimates; they are either going to be above or below.

## [Translation]

**M. Capello:** Non. Le point de référence est l'approbation effective du projet, et tout montant supérieur est considéré comme dépassement de coûts, tandis que tout montant inférieur est désigné comme un dépassement excédent. Il n'y a pas de marge pour les écarts.

**M. Hovdebo:** Dans ce cas, je ne comprends plus du tout vos tableaux, car si vos évaluations étaient vraiment justes, 50 p. 100 des projets donneraient lieu à des dépassements et 50 p. 100 à des excédents.

**M. Capello:** Je ne vois pas très bien comment cela serait possible. J'ai bien peur que vous ne m'ayez perdu. Pourquoi 50 p. 100 de dépassements et 50 p. 100 d'excédents?

**M. Hovdebo:** Parce que viser parfaitement juste est une impossibilité pratique. Le rapport que vous nous avez remis l'autre jour montre, par exemple, que sur vingt-neuf projets, vingt-cinq avaient entraîné des coûts égaux ou inférieurs au coût courant approuvé. C'est le cas des Travaux publics que j'ai sous les yeux: sur vingt-neuf projets, vingt-cinq ont des coûts égaux ou inférieurs au coût courant approuvé.

**M. Capello:** Ici encore, ce sont les coûts approuvés actuellement qui sont en jeu, et non les coûts de l'approbation effective du projet. En réalité, le terme même de coût approuvé actuellement dit qu'il y a eu des augmentations par rapport à l'approbation effective du projet. Je devine qu'il y a eu dépassement de coûts.

Le coût approuvé actuellement peut vouloir dire qu'il y a eu des dépenses supplémentaires d'approuvées pendant l'exécution du projet et qu'il faut, par conséquent, se reporter à la colonne du dépassement total. Le dépassement courant, répétons-le, signifie que des fonds additionnels ont été approuvés. Il faut alors retourner à la ligne verte, soit l'approbation effective du projet, pour déterminer s'il y a eu effectivement dépassement de coûts.

Si des fonds supplémentaires ont été approuvés par delà les coûts de l'approbation effective du projet et que ces fonds ont été dépensés, c'est qu'en réalité, on assiste à un dépassement effectif, dont il est fait état dans les chiffres.

Mais je prends note de votre remarque. Elle montre qu'il est difficile de s'y reconnaître dans tout ce processus. En fait, nos discussions avec le personnel du Comité des comptes publics nous ont incités à examiner certaines suggestions dont nous allons tenir compte pour faciliter l'interprétation du prochain rapport que nous vous remettrons d'ici à l'été. Nous allons le simplifier, parce que nous sommes conscients qu'il prête à confusion et qu'il gagnerait à être plus limpide.

**M. Hovdebo:** Quel pourcentage des projets respectent exactement le niveau d'approbation prévu? Ne serait-ce pas zéro? C'est pourquoi j'évoque des statistiques de 50 p. 100 de dépassements et de 50 p. 100 d'excédents, si aucun de ces projets ne coûte exactement ce qui a été prévu et approuvé. Aucun projet ne peut coûter exactement le montant que l'on a prévu. Les projets coûteront forcément un peu plus ou un peu moins.

[Texte]

• 1110

**Mr. McEachran:** They could be 80% above and 20% below, or vice versa.

**Mr. Hovdebo:** If you had really good estimating, chances are they would be 50-50. This is the point. You would be within certain ranges.

**Mr. McEachran:** If you had very good estimating, 100% would be at or below the estimated cost. You would have no cost overruns.

**Mr. Hovdebo:** That is exactly the point. If they are under, it means they are overestimating it. If 80% of them are under, they are overestimating so they will be under. If they are doing proper estimates by the division of possibilities, half of them will be over. If they are under, they are estimating so they are going to be under. How do you deal with that?

I know there are quite often estimates, even with the contingency funds... In many cases, the estimates are far above... Here you have listed a lot which are under, a large amount under... Why are there so many under? That is just as good a question as why are there so many over. If more than 50% of them are under, it means they have estimated to be under. We have no way of dealing with it.

**Mr. McEachran:** As the Auditor General's report has pointed out, many of these projects span 15 years. We are dealing with trying to estimate the future. In 1981 or 1982, when we were experiencing incredible high interest rates, it was almost impossible to forecast what interest rates would be five or seven years into the future. I think it is not possible to disaggregate an estimate by a department which may have proved to be too high and identify definitely the cause for the estimate to have been at a higher number than it actually cost.

**Mr. Hovdebo,** when these projects come before the board for approval, I can assure you the project cost estimates developed by departments receive quite vigorous analysis in the secretariat before they are presented to Ministers. We do everything we can to ensure estimates are valid as of the day they are made. We cannot hold departments accountable for variables over which they have no control.

We pursue discussions with departments based on variations within areas they should be able to control. One of the fundamental purposes of the whole process of cost control is to ensure departments have things possible to control under control.

**Mr. Hovdebo:** I do not know where I read it, but I noticed you said there was a 27%, 20% or something variation, of which 80% of was caused by either inflation of goods or change in the value of the dollar. I guess it is to be accepted as logical. The other 20% would have to have some reason for

[Traduction]

**M. McEachran:** Ce pourrait être 80 p. 100 au-dessus et 20 p. 100 au-dessous, ou vice versa.

**M. Hovdebo:** Si vos techniques d'estimation sont vraiment bonnes, statistiquement, vous devriez avoir 50-50. C'est pourquoi je parle d'une marge de manœuvre.

**M. McEachran:** Si nos techniques d'estimation étaient excellentes, 100 p. 100 des projets coûteraient exactement ce qui a été prévu, ou moins. Il n'y aurait pas de dépassements.

**M. Hovdebo:** C'est exactement ce que je veux dire. Si les coûts sont inférieurs aux prévisions, il s'ensuit qu'ils ont été surestimés. Si dans 80 p. 100 des projets, les coûts sont inférieurs, c'est que les évaluations sont gonflées, de façon à ne pas courir de risques. Avec un bon système de prévisions, on aurait la moitié des projets qui dépasseraient les coûts. Or, si la majorité d'entre eux présentent des coûts inférieurs aux prévisions, c'est que ces prévisions ont été gonflées exprès. Qu'avez-vous à répondre à cela?

D'après mon expérience des prévisions, même avec les réserves pour éventualités, on sait que les coûts ont tendance à augmenter... Sur votre liste, les coûts sont inférieurs aux prévisions dans bon nombre de projets. Alors pourquoi? Cette question est aussi pertinente que celle qui demande pourquoi il y a eu dépassement. Si plus de 50 p. 100 des projets coûtent moins cher que les prévisions, on peut en conclure que les prévisions ont été faites en conséquence. N'y a-t-il donc rien à faire à ce sujet?

**M. McEachran:** Comme l'a signalé le vérificateur général dans son rapport, bon nombre de ces projets s'étalent sur une période de quinze ans. Il faut donc essayer de prévoir l'avenir. En 1981 ou 1982, alors que nous étions aux prises avec des taux d'intérêt incroyablement élevés, il était presque impossible de prévoir ce que seraient ces taux d'intérêt cinq ou sept ans plus tard. Je pense qu'il serait difficile de décortiquer les prévisions d'un ministère, qui auraient été trop élevées, de façon à mettre le doigt avec précision sur la cause de la surévaluation des coûts.

Monsieur Hovdebo, lorsque ces projets sont présentés au secrétariat pour approbation, je peux vous assurer que les prévisions élaborées par les ministères font l'objet d'une analyse tout à fait rigoureuse avant d'être présentées aux ministres. Nous faisons tout ce qui est en notre pouvoir pour vérifier si ces prévisions sont justifiées au moment où elles sont dressées. Nous ne pouvons rendre les ministères responsables de variables qui échappent à leur volonté.

Nos discussions avec les ministères portent sur des variables sur lesquelles ils peuvent avoir prise. L'un des objectifs fondamentaux de tout le processus de contrôle des coûts est de veiller à ce que les ministères contrôlent ce qui est contrôlable.

**M. Hovdebo:** Je ne me souviens plus où j'ai lu ces chiffres, mais j'ai remarqué qu'il était affirmé quelque part qu'il y avait un écart de quelque 27 p. 100, ou 20 p. 100, dont 80 p. 100 étaient causés soit par l'inflation, soit par des fluctuations dans la valeur du dollar. Je pense que c'est logique. Mais les 20 p.

*[Text]*

being overestimated. I suppose there are a number of things I wanted to know about. I want to know if you have anything to protect them or correct them.

As was brought up the other day, if a project comes in and is authorized at a certain level which later appears to be very low, what happens within that department? Are there any penalties for the fact they brought it in? Do you say you do not get any money next year because you are spending it all this year?

• 1115

**Mr. Capello:** In many instances that is exactly what happens. They would be forced to pay for the overexpenditure from within their own reference level. In some instances the department does suggest they would pay for it. If they come in, then they would have to come in for a supplementary to pay for whatever that cost overrun happens to be. It would depend on the circumstances as to what would be considered favourably as the reasons for a supplementary estimate.

As Mr. McEachran has stated, in the review process when the project comes up they would take into consideration what the trend has been in labour rates—for example, whether they are going up or down, the fluctuation base, the price of the dollar, the prime interest rate that contractors pay. If you are getting into a large contract and they only pay upon completion, then the cost of money is an important factor. The prime would be paying his subs, and if he does not get his money from us until after the waiting period, until the check-out of the goods or services or the building has been approved . . . All of those things are factors, as are the most recent contracts, perhaps, that have been issued for that good or service or commodity that we are buying. These are all factors that would be looked at.

In many instances you could be looking at this six to nine months, or indeed in advance, just for the estimate period. If you are looking three years down the road in terms of a long-term contract, you could be looking four years out. These are variables that are very difficult.

There are set rules, I guess you would call them, which are allowable in terms of what in program branch terms they would allow you to put in for forecasting into the future; what the costs would be. These are usually done on average. Of course when you are dealing with averages they can fluctuate one way or the other.

**Mr. Roman:** Would it be possible, somewhere between all these columns that you have given us, to list the proved or the tendered prices of the projects?

**Mr. Capello:** I think that would be very difficult. You are talking in excess of 2,000 projects and you could be talking in excess of thousands of contracts.

**Mr. Roman:** I do not say list every project, but the amounts of money as you have done here. In other words, if it is Agriculture Canada, they have 14 projects on the go. They have been tendered, I assume, and there is a certain amount of

*[Translation]*

100 de surestimation doivent aussi pouvoir se justifier. Il y a plusieurs choses que j'aimerais savoir, par exemple si vous disposez de mécanismes de protection ou de correction.

C'est comme le problème qui a été soulevé l'autre jour. Si un projet présenté est autorisé à un certain niveau qui s'avère par la suite trop peu élevé, que se passe-t-il au sein du ministère? Y a-t-il des sanctions de prévues pour les responsables? Décrêtez-vous, par exemple, que ce ministère n'obtiendra pas de crédits pour l'exercice suivant parce qu'il a déjà tout dépensé pendant l'exercice en cours?

**M. Capello:** Dans bien des cas, c'est exactement ce qui se passe. Le ministère serait obligé de payer le surcroît de dépenses en puisant dans les fonds de son niveau de référence. Il arrive parfois que le ministère propose de lui-même d'assumer le surcroît. Il lui faut alors présenter une demande de crédits supplémentaires pour payer le montant du dépassement. Cette demande de crédits supplémentaires sera jugée favorablement ou non en fonction des circonstances.

Comme M. MacEachern l'a déclaré, le processus d'examen du projet tient compte de facteurs comme l'évolution du coût de la main-d'oeuvre, à la hausse ou à la baisse, les coefficients de fluctuation, la valeur du dollar, le taux d'intérêt de base que paie l'entrepreneur, etc. Pour les gros contrats qui ne sont payés qu'à l'achèvement des travaux, le loyer de l'argent est un facteur important. L'entrepreneur paie ses sous-traitants au moyen de fonds empruntés au taux de base, et s'il ne touche son argent du gouvernement qu'après la période d'attente, c'est-à-dire une fois que les biens ou services ont été vérifiés ou que l'immeuble a été approuvé, la différence peut être considérable. Tous ces éléments entrent en ligne de compte, de la même manière que les contrats les plus récents conclus pour des biens et des services du même ordre achetés par le gouvernement. C'est ce genre de facteurs qui sont examinés.

Bien souvent, l'examen porte sur une période de six à neuf mois d'avance en vue des demandes de crédits. Si l'examen porte sur une période de trois ans, dans le cas d'un contrat à long terme, les quatre années d'avance qu'il faut prévoir sont des variables extrêmement difficiles à maîtriser.

Certes, nous disposons de règles préétablies qui guident en quelque sorte les directions des programmes dans l'établissement des prévisions de coûts à long terme. Ces règles s'appuient en général sur des statistiques moyennes. Bien entendu, celles-ci peuvent fluctuer dans un sens ou dans l'autre.

**M. Roman:** Serait-il possible d'insérer quelque part une nouvelle colonne pour nous donner la liste des prix avérés ou des prix de soumission des projets?

**M. Capello:** Je pense que ce serait extrêmement difficile. On compte plus de 2,000 projets, donnant lieu à des milliers de contrats.

**M. Roman:** Il ne s'agirait pas de dresser la liste de tous les projets, mais des montants visés, comme vous l'avez fait ici. Autrement dit, pour Agriculture Canada, par exemple, on compte 14 projets en cours. Ils ont donné lieu à des soumis-



**[Texte]**

money. What was the total aggregate of the 14 projects tendered versus your estimate? Right now you are showing it at 100%.

**Mr. Haché:** The sum of those contracts would not necessarily equate the cost of the project because there could be other funds being spent for other reasons than for contracted work. So the amount of contract in some cases could inflate the—

**Mr. Roman:** If you are putting up a building which is going to cost \$50 million and you have a tender out there which says it comes in at \$48 million—your estimate was \$50 million and the tender came in at \$48 million. We are looking at something like that. We knew what your estimate was and we know what the bid was. That particular one would be under by \$2 million. Why could we not have that kind of a call of estimated tenders?

**The Chairman:** Mr. Roman's point is very well taken because all the information, really, is by groupings. There is no explanation of individual projects. I gather someone just said now it was because there were too many of them. Even if you could pick out major projects...

**Mr. McEachran:** That information certainly could be pulled together, but I am not sure that it would be meaningful because on any given project—let us say one was estimated at \$10 million and the column of contract awarded was \$1 million, you would not know whether the project was 10% complete or if there had been a significant reduction in the cost of that project.

**Mr. Roman:** How do you know it now?

**Mr. McEachran:** You would only know it at the end of the project if you could segregate the portion of the total cost that would be spent on contractors as distinct from being spent on purchasing goods or equipment, purchasing land or hiring personnel, all of which would be part of the total cost of the project. The contracted cost of the project might only be 50% or 60%, for example.

• 1120

Madam Chair, I wonder if we could undertake to give consideration to that type of a display and see if we could find some way that it could be presented meaningfully. My concern is that it would be further confusion rather than further information.

**The Chairman:** Mr. Grondin.

**M. Grondin:** Je suis relativement nouveau au Comité, mais une chose me préoccupe en particulier. Bien qu'on n'ait pas tellement de contrôle sur certaines des causes possibles d'écarts que vous avez énumérées—je pense entre autres à la fluctuation du taux d'inflation et du taux de change—, il est possible d'exercer un certain contrôle sur d'autres de ces choses aux Travaux publics, notamment au niveau des pièces d'estimation, de la définition insuffisante des besoins opérationnels ou

**[Traduction]**

sions, j'imagine, et l'on connaît la somme d'argent en jeu. Quel serait le total des prix de soumission pour les 14 projets par comparaison avec vos prévisions? Pour l'instant, vous donnez un chiffre de 100 p. 100.

**M. Haché:** La somme des contrats ne correspondrait pas forcément au coût du projet car il peut y avoir des dépenses à d'autres postes que ceux des travaux exécutés à contrat. Ainsi, le montant du contrat, dans certains cas, pourrait avoir pour effet...

**M. Roman:** Si le projet consiste à construire un immeuble devant coûter 50 millions de dollars et que la soumission présentée donne comme chiffre 48 millions de dollars, on pourrait avoir dans une colonne 50 millions de dollars pour les prévisions et 48 millions de dollars dans une autre colonne pour la soumission. Il serait alors possible de comparer les deux chiffres et de voir que dans le cas envisagé il y a un écart de 2 millions de dollars. Pourquoi ne pas disposer de ce genre de chiffres?

**La présidente:** L'argument de M. Roman ne manque pas de pertinence du fait que toute l'information, en définitive, est communiquée par regroupements. Il n'y a pas de détail sur les projets eux-mêmes. On vient de dire que ceux-ci étaient trop nombreux. Mais ne pourrait-on pas choisir les principaux projets...

**M. McEacharn:** Il serait certainement possible de réunir cette information, mais je ne suis pas sûr qu'elle serait révélatrice pour un projet donné. Prenons un projet évalué à 10 millions de dollars dont la colonne du contrat attribué ferait état d'un million de dollars. Vous ne sauriez pas à ce moment-là si le projet a été réalisé à 10 p. 100 ou si on a assisté à une réduction spectaculaire du coût du projet.

**M. Roman:** Comment le savez-vous maintenant?

**M. McEacharn:** On ne peut le savoir qu'à la fin du projet au moment où l'on a identifié la partie du coût total dépensée pour les entrepreneurs et la partie consacrée à l'achat de biens ou d'équipements, à l'acquisition de terrains ou au salaire du personnel, éléments qui font tous partie du coût total du projet. Le coût des travaux à contrat peut ne représenter que 50 p. 100 ou 60 p. 100 du projet.

Madame la présidente, je me demandais si l'on pourrait examiner ensemble un exemple de présentation de ce genre de données pour voir dans quelle mesure celles-ci seraient révélatrices. J'ai bien peur, en fait, que cela n'apporte plus de confusion que d'information.

**La présidente:** Monsieur Grondin.

**Mr. Grondin:** I am a relative newcomer in this committee but I do have one major concern. While there cannot be perfect control of some of the possible causes of deviations you have listed—especially fluctuations in the rate of inflation or current exchange—it should be possible to maintain some control over Public Works' activities, such as poor estimates, insufficient definition of operational or technical requirements, unexpected development required due to new designs, and

*[Text]*

techniques, des développements imprévus attribuables à une nouvelle conception et des examens complets du sol ou du site. Ce sont des facteurs qui peuvent causer des écarts, mais il me semble qu'on ne devrait pas accepter de poursuivre un projet si ces causes-là sont impliquées. Autrement, on peut devenir la cible d'attaques ou de dénonciations de la part des media et du public. Il faut absolument que les Travaux publics s'améliorent à cet égard et qu'il y ait une espèce de transparence ou de crédibilité au niveau des projets.

En répondant à M. Hovdebo tout à l'heure, vous avez employé le conditionnel: les ministères «devraient» payer les suppléments ou les changements. Est-ce simplement un souhait ou si, dans les faits, lorsqu'il y a des changements imprévus, vous imputez les coûts supplémentaires au ministère en question?

**M. Haché:** C'est ce qu'on fait dans certains cas. Dans d'autres cas, on peut donner de l'argent additionnel au ministère, mettre à sa disposition l'argent nécessaire pour payer les coûts additionnels. Dans certains cas, cependant, on demande aux ministères de trouver de l'argent dans leur budget.

**M. Grondin:** Lorsque vous demandez au ministère de payer de sa poche, est-ce parce que les causes possibles d'écarts sont de nature à mettre en doute la transparence d'un projet?

**M. Haché:** Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse précise, parce que je ne suis pas au courant des détails de ces cas-là, mais cela pourrait certainement être une raison de demander au ministère de trouver l'argent lui-même. Dans d'autres cas, même si les raisons sont bonnes, il n'y a tout simplement pas d'argent de disponible ailleurs.

**M. Grondin:** Vous disiez que 80 p. 100 des écarts de coûts étaient dus à l'inflation.

**M. Haché:** Eh bien, un grand nombre...

**M. Grondin:** Mais c'est à peu près cela. Quant aux autres 20 p. 100, prenez-vous tous les moyens nécessaires pour éliminer à plus ou moins court terme les causes d'écarts de coûts?

**M. Haché:** Je ne suis pas en mesure de vous donner une réponse catégorique sur ce point parce que l'examen des demandes de fonds additionnels au Conseil du Trésor ne relève pas de notre direction. Nous sommes impliqués dans certains cas, particulièrement dans le cas de grands projets de la Couronne, mais pas dans les milliers d'autres demandes d'autorisation de dépenser des fonds. On n'est pas toujours au courant de la sévérité ou de la rigidité des analystes qui examinent ces demandes.

• 1125

**The Chairman:** Did you want to add something, Mr. Capello? Before I go to Mr. Redway, at the risk of belabouring this, could you not even pick out major projects, rather than having them all lumped together? I know you have said you will look again at it.

**Mr. Capello:** Maybe we could look into it, as Mr. McEachern has suggested, as to whether we could not pick out some

*[Translation]*

incomplete soil or site investigations. Those are all factors which can cause deviations but it seems to me that a project should not be allowed to proceed if the possible causes I mentioned have not been corrected. Otherwise, the project can be attacked or exposed by the media or the public. Surely, Public Works can improve in that respect and offer some transparency or credibility for the projects they get involved with.

In your answer to Mr. Hovdebo a little while ago, you have used the conditional mood: departments "would be forced" to pay for the overexpenditure or the changes. Is it only wishful thinking or do you, in fact, charge the extra costs to the department in case of unforeseen changes?

**Mr. Haché:** In some instances, that is exactly what happens. In other cases, the department can be granted additional funds to pay for the extra costs. Sometimes, however, the departments are asked to find the moneys within their own budget.

**Mr. Grondin:** When you ask the departments to pay from their own budget, is it because the possible causes of deviations are such that the project transparency is questioned?

**Mr. Haché:** I cannot provide you with that kind of detail because I am not involved in those decisions, but it certainly could be a good reason to ask the departments to find the money within their own reference level. In other cases, even though the reasons are good, it could be that there just is not any money available.

**Mr. Grondin:** You said 80% of the variations were caused by inflation.

**Mr. Haché:** Well, a lot of...

**Mr. Grondin:** But that is about the size of it. As for the other 20%, do you take all the required measures to eliminate, in the short or medium-term, the causes of cost deviations?

**Mr. Haché:** I cannot give you an explicit answer on that subject because the review of supplementary estimates submitted to Treasury Board is not within our branch jurisdiction. We are asked to participate in certain cases, particularly for major capital projects, but not for the thousand other submissions for financial authorizations. We do not always know how strict or rigid their review analysts are.

**La présidente:** Vous vouliez ajouter quelque chose, monsieur Capello? Avant de céder la parole à M. Redway, au risque d'insister lourdement, ne pourriez-vous pas choisir ne serait-ce que quelques grands projets, pour en donner les détails, plutôt que de tout réunir ensemble? Vous avez dit, je sais, que vous étiez disposé à réexaminer la question.

**M. Capello:** Oui, nous pourrions peut-être examiner, comme l'a suggéré M. MacEachern, s'il serait possible de choisir

[Texte]

projects with your research staff to see if there may be some there on which you would want some further detail.

After you have had your meeting with Transport and the secretary of the board on RAMP, which would be perhaps a very good example—it is a very large project and in effect the numbers have moved and the design changes have moved, from what I understand—I think at this stage, we would get a good feeling as to what happens in a very large complex project that goes from coast to coast and that takes in every air terminal in Canada, basically, of any size. Therefore, you would get an appreciation of what has happened. If there were other specific projects, maybe we could suggest some that have moved in time.

**The Chairman:** For example, in your report you do identify 18 major projects. You state there are 18 major projects, but then you give composite figures for the whole 18. Once you have identified something as a major project, might it not be useful then to give individual details? I will leave it as a suggestion and go to Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Madam Chairman. I guess I want to belabour the point as well. It seems to me, however, to start off with, that we as a committee are trying to inspire Treasury Board to report or to proceed in such a way as to minimize or hopefully reduce these cost overruns.

One of the ways suggested a few years ago of doing this was to throw the light of day on the whole situation by a reporting process. I gather there has been a report on an annual basis sent through to the chairman of this committee, since about 1980 or 1982 perhaps.

In any event, while it gets to the chairman of the committee—I suppose we have all had a copy of it but I cannot recall—it is still really an internal process that does not hit the public forum, unless there is some decision made on the part of the committee to look into it, as we are doing today. I am wondering whether or not there might be some merit—certainly I think there would be some merit—in tabling this report in the House in addition to sending it here. Was there any reason why it was decided just to send it to this committee really on a confidential basis, I guess, unless the committee decides to make it public?

**The Chairman:** I do not think it is confidential. It is a public document.

**Mr. Redway:** When you say it is a public document, how does it become public knowledge, apart from within the members of this committee?

**The Chairman:** I think in the past it has been appended to the *Minutes of Proceedings and Evidence* of this committee.

**Mr. Redway:** I see. So it comes out in this way. So it is public in this sense. Then I guess my next concern in this regard goes back to a point Mr. Roman raised—namely, the form of the report itself, including the groupings and the

[Traduction]

certain projets en collaboration avec votre personnel de recherche pour lesquels vous aimeriez disposer de plus amples détails.

Après votre rencontre avec le porte-parole du ministère des Transports et le secrétaire de la Commission sur le Projet de modernisation des radars, qui constituerait peut-être un excellent exemple—il s'agit d'un grand projet dont les montants ont effectivement changé, de même que la conception—je pense donc qu'à cette étape, nous aurons une très bonne idée de ce qu'est un très grand projet complexe, d'un bout à l'autre du pays, qui tient compte de toutes les aérogares du Canada, quelle qu'en soit l'importance. Nous verrons ainsi ce qui s'est passé. Quant à d'autres projets précis, peut-être pourrions-nous en proposer quelques-uns qui ont évolué avec le temps.

**La présidente:** Dans votre rapport, par exemple, vous précisez 18 grands projets, mais vous donnez des chiffres globaux se rapportant à l'ensemble des 18 projets. Une fois que vous avez défini un grand projet donné, ne serait-il pas utile de fournir des détails spécifiques à son sujet? Je vais laisser cette suggestion en suspens pour céder la parole à M. Redway.

**M. Redway:** Merci beaucoup, madame la présidente. Je pense que je vais insister lourdement sur la question moi aussi. Mais pour commencer, il me semble que collectivement, en tant que comité, nous essayons d'inciter le Conseil du Trésor à présenter un rapport et à procéder de façon à réduire le plus possible ces dépassements de coûts.

Parmi les moyens préconisés il y a quelques années, il y avait justement la nécessité de mettre en lumière toute la situation grâce à un système de rapports. Je pense qu'on a fait parvenir annuellement, depuis 1980 ou 1982, un exemplaire du rapport au président du Comité.

Quoi qu'il en soit, même si le rapport est communiqué au président du Comité—ainsi qu'à tous les membres, j'imagine, mais je ne m'en souviens plus—le processus n'en demeure pas moins un instrument interne de contrôle dont le public n'est pas saisi, à moins que le Comité ne décide de faire enquête, comme il le fait aujourd'hui. Je me demandais donc s'il ne serait pas pertinent—à vrai dire, je pense qu'il serait effectivement pertinent—de déposer ce rapport à la Chambre en plus de l'envoyer ici. Y a-t-il une raison particulière expliquant pourquoi le rapport est envoyé au Comité à titre plutôt confidentiel, à moins que le Comité ne décide de le rendre public?

**La présidente:** Je ne crois pas qu'il soit confidentiel. C'est un document public.

**M. Redway:** Mais en tant que document public, comment est-il porté à la connaissance du public, par-delà les membres du Comité?

**La présidente:** Je pense que par le passé, il a été annexé au *Procès-verbaux et témoignages* du Comité.

**M. Redway:** Je vois. C'est ainsi qu'il est communiqué au public. Fort bien. Ma deuxième question me ramène à un point soulevé par M. Roman, à savoir la forme du rapport lui-même, notamment les regroupements et les colonnes. À mon idée,



*[Text]*

columns and what have you. I guess in my mind they fall into the category of the saying that statistics never lie but they can certainly be extremely misleading. I think that is one of the problems we all have, which any government has, which the Auditor General probably has. In the publication of statistical reports, because of the definitions that have been decided upon, it often gives the public a misleading indication of what is going on, and you are able to point out all sorts of legitimate reasons for so-called cost overruns.

• 1130

In the public's mind, if they knew all that, they probably would not consider it as a cost overrun at all. It would just be a difficulty in estimating or whatever. But because of the way the statistics in the report come out, it suddenly looks as if there is this huge problem which makes all of us look extremely incompetent.

I like Mr. Roman's thought, which has been picked up by the chairman and others, that we should in some way differentiate, in determining the cost overrun, between your estimates, which as you have indicated can be based on estimates of prices 15 years in the future—and I do not think any reasonable member of the Canadian public would expect you to be 100% accurate on that sort of thing—and the tendered price or whatever, the process. I think maybe the tendered price, from our point of view, is the one we are most familiar with.

Mr. Roman and I know as former municipal politicians perhaps much more modest projects where there is some sort of a tender document and specifications put out. There is a tendered price that comes in, and that may or may not be in line with the estimates or the budgeted figures that have been put in the overall government budget for the year. But there is a logical explanation at that time for what the difference is. You can point quite readily to the fact that the contractors are hungry, so there has been a lower price, or that the whole economy is escalating with inflation or whatever, so you have a more inflated price than you estimated originally.

To my mind that can readily be justified, and there is an area of justification, or reasons why there is that deviation between those two prices, quite distinct, in my mind, from what happens once you have let the contract. Suddenly the changes start to be made. That is where I think there is more concern on the part of the public, and frankly more concern on my part—not between your estimates, which may or may not be accurate, but hopefully you will strive to have them accurate. It is those things that come in afterward, where it appears that certainly there is no legitimate reason for many of these things. There may be legitimate reasons.

If you suddenly hit a bad soil that you had not anticipated or whatever, I suppose you might be able to justify it. But it is

*[Translation]*

voilà une illustration de la thèse voulant que les statistiques ne mentent jamais, mais qu'elles peuvent être extrêmement trompeuses. C'est là, je pense, un des problèmes auxquels nous sommes tous confrontés, auxquels tous les gouvernements doivent faire face, auxquels même le vérificateur général doit se heurter. Dans les rapports statistiques, à cause des définitions qui ont été retenues, le public a bien du mal à se faire une idée exacte de ce qui se passe et il est possible de trouver toutes sortes de raisons légitimes pour justifier ce qu'il est convenu d'appeler les dépassements de coûts.

Le public lui-même, s'il disposait de tous les détails, serait sans doute le premier à reconnaître qu'il ne s'agit pas en fait de véritables dépassements de coûts, qu'il s'agit plutôt d'un problème de méthode dans l'estimation des coûts. Mais à cause de toutes ces statistiques qu'on lui jette à la figure dans le rapport, il a tout à coup l'impression qu'on lui cache un gros problème, ce qui nous fait tous apparaître comme extrêmement incompetents.

L'idée de M. Roman me plaît, et elle a été relancée par la président et par d'autres, à savoir qu'il faudrait d'une manière ou d'une autre faire une différence, dans la détermination des dépassements de coûts, entre les estimations, qui, comme vous l'avez dit, peuvent être fondées sur des projections de prix sur une période de quinze ans—et je pense que notre population canadienne est assez raisonnable pour ne pas s'attendre à une exactitude de 100 p. 100 dans ce genre de projections—et le prix de la soumission, comme on l'a dit. Le prix de la soumission, de notre point de vue, est beaucoup plus clair.

M. Roman et moi-même, nous savons, à titre d'anciens membres de conseils municipaux, même si les projets sont plus modestes à l'échelle municipale, qu'il existe des documents de soumission et des cahiers des charges qui sont produits. On se retrouve donc avec un prix de soumission, qui peut correspondre ou ne pas correspondre aux prévisions ou aux chiffres portés au budget global de l'exercice pour ce poste. Mais il est possible d'expliquer en toute logique la nature de l'écart. On peut alors se rendre compte si ce sont les entrepreneurs qui exagèrent, en comparant les soumissions, ou si l'ensemble de l'économie est en proie à une inflation galopante ou à d'autres difficultés, qui font gonfler les prix par rapport aux prévisions originales.

À mon sens, ce sont là des causes qui peuvent facilement se justifier, qui expliquent pourquoi des écarts existent entre deux prix, ce qui est très différent de ce qui se produit après l'adjudication du contrat. Car tout à coup, les changements commencent à se multiplier. C'est là que le public n'est plus d'accord, ni moi non plus pour vous dire la vérité, non pas à cause de vos prévisions, qui peuvent être plus ou moins précises, mais que vous essayez tout de même de contrôler, mais à cause de ce qui se passe après. C'est ça qui est troublant, car il ne semble plus y avoir de raison légitime pour expliquer les fluctuations. Or, ces raisons légitimes existent peut-être.

Si des difficultés inattendues se présentent au moment des excavations, j'imagine qu'il devrait être possible de les justifier.

*[Texte]*

what happens, I think, after you have set those contracts and got those tendered prices in that is really the matter of concern, and I would like to see you try to rearrange your report in such a way to perhaps reflect that.

Personally, I would also like to see you rearrange your report—and I think the chairman has hit on that—to try to show the reasons why there are some of these overruns, or underruns for that matter. That may be difficult because of the number of projects, but as the chairman has pointed out, we are talking about 18 major projects, I guess. So I do not see why it should be difficult with 18 to specify, to set out for us in the report you make, the reasons why they have been over or under or whatever.

• 1135

The other change I would like to see, perhaps not in the report itself, but in a separate report... Personally, I would like to see the whole question of what happens when you have overruns as far as the kinds of penalties imposed or the way in which you try to bring about a reduction in these cost overruns in future to discipline people for the problems that have occurred if there is some responsibility on their part. As I understand it, you indicated in your report that you now hold people accountable for this in some way, shape or form. You talked about sending a letter and perhaps disciplinary action. We are not sure there has ever been such a thing as disciplinary action.

I would like to see something from you, perhaps in the way of separate information to the committee which would tell us exactly what you do, whether it be to require a department as a whole to take it out of the next year's estimates or... In my mind, the supplementary estimate process is a meaningless way of penalizing a department. As far as I have been able to see, there is no real control on it whatsoever. Show us the actual process you would go through tracking down the responsibility and what you would do then.

I think there are two or three parts to this. One part is to try to put some controls in place to prevent it in the first place. The second part is the reporting process which throws the light of day on whether you have been good, bad or indifferent and whether the other departments have been good, bad or indifferent on the process. The third part is the question of the sort of penalty. If there has been a problem and there is no reasonable explanation for it, in my view, if we do not have some sort of penalty system the whole thing breaks down. I would like to see a fresh look at the reporting system and a report in some detail about what you do on the penalty side of this thing.

**The Chairman:** Mr. Redway, you will remember in one of our previous reports we had a recommendation on this kind of penalty system. I believe Treasury Board is to respond to that

*[Traduction]*

Mais, comme je l'ai dit, c'est après que vous avez conclu les contrats et obtenu les prix de soumission que les choses commencent à se gêner. Je voudrais donc que vous fassiez un effort pour présenter votre rapport de telle manière qu'il mette en évidence ce genre de difficultés.

Personnellement, j'aimerais que le rapport soit restructuré—et je pense que la présidente a abordé cette question—de façon à expliquer les raisons des dépassements de coûts, ou des excédents, d'ailleurs. Vous avez évoqué des difficultés en raison du grand nombre de projets, mais, comme l'a signalé la présidente, nous nous intéressons plus particulièrement à 18 grands projets. Je ne vois donc pas pourquoi il serait si difficile, avec 18 projets, de donner des précisions, d'expliquer dans le rapport les raisons qui sont à l'origine des dépassements ou des excédents de coûts.

Il est une autre chose que j'aimerais voir changer, peut-être pas dans le rapport lui-même, mais du moins dans un rapport annexe... Personnellement, j'aimerais savoir ce qui se passe exactement lorsqu'on constate un dépassement, j'aimerais qu'on porte à ma connaissance les sanctions qui sont imposées ou la méthode utilisée pour freiner les dépassements de coûts dans l'avenir, pour empêcher les gens de retomber dans les mêmes erreurs s'il est établi que la responsabilité leur en revient en partie. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit dans votre rapport, vous rendez maintenant les gens responsables des dépassements, d'une façon ou d'une autre. Vous avez mentionné l'envoi d'une lettre et même des sanctions disciplinaires. Mais personne ne semble savoir si de telles mesures ont déjà été prises.

J'aimerais que vous nous communiquiez, peut-être dans le cadre d'un rapport distinct au Comité, quelles sont les mesures que vous prenez exactement, que ce soit pour obliger un ministère dans son ensemble à puiser à même ses crédits de l'exercice suivant ou autre. A mon avis, la procédure des demandes supplémentaires de crédits est sans valeur comme sanction contre un ministère. D'après ce que j'ai pu constater, aucun contrôle réel n'est exercé à cet égard. Mais faites-nous connaître le processus que vous utilisez réellement pour déterminer les responsabilités et prendre les mesures subséquentes qui s'imposent.

Pour moi, cette question comporte deux ou trois volets. Le premier volet consiste à mettre en place des contrôles pour empêcher dès le départ les dépassements de coûts. Le deuxième volet est le processus de présentation de rapports mettant bien en évidence la qualité de gestion d'un ministère en regard des autres ministères. Le troisième volet porterait sur les sanctions. En cas de problème et faute d'une justification appropriée, l'absence de système de sanctions revient, à mon avis, à invalider tout le processus. J'aimerais que l'on retouche le deuxième volet, celui de la déclaration de l'information, et que l'on crée un troisième volet distinct, à savoir les sanctions prises contre les responsables.

**La présidente:** Monsieur Redway, vous vous rappellerez que dans l'un de nos rapports antérieurs, nous avons présenté une recommandation au sujet d'un tel système de sanctions. Je



[Text]

by March 31. Perhaps you have started to develop your response now and could give Mr. Redway the current reply.

**Mr. Redway:** It would be helpful.

**The Chairman:** Would it help you if I referred you to . . . ? It was our second report on public accounts dated January 27, 1987. One of our recommendations was that Treasury Board impose a penalty of twice the amount of a cost overrun, including contract overruns and overruns resulting from avoidable changes in requirements on the subsequent year's budget of the department concerned, and respond in writing by March 31, 1987.

**Mr. Redway:** Have we done anything on that so far?

**Mr. Capello:** We are looking into it now in terms of what has been happening. With twice the penalty, it will have to be looked at in terms of the impact and the process we would have to follow. It was noticed and is under review now within within the secretariat of the board.

**Mr. Redway:** I hope you will look beyond the penalty of the department as such also. The process of addressing the section of a department or the responsibility on individual public servants, particularly with what is happening with respect to their own personnel appraisal, it seems to me the appraisal process is one of the major areas in which a penalization process can be carried out.

• 1140

Years ago I was led to believe that the federal government had a wonderful appraisal system and management-by-objectives approach, but my sense in the last two and a half years has been that it leaves a great deal to be desired. The only appraisals I have ever heard of have been in glowing terms and nothing seems to show up to indicate problems of this sort so I hope in your report to us, you will address that aspect of it as well.

**Mr. Capello:** Of course, the question of appraisals is a very personal thing in terms of maybe details. I do not know that we could get into any of the details, quite frankly.

**Mr. Redway:** I am talking about the process as opposed to the detail, and perhaps once again you could have some statistical numbers, if possible, that would show whether or not your memory might be faulty, for instance, and whether any disciplinary action had been taken over the last couple of years, as you have indicated. You may recall it.

**Mr. Capello:** No, but why we cannot recall of course is the fact that this is a departmental prerogative and it starts within the department. Just as you have said, if there was disciplinary action taken, it could be in two forms; there could be a comment placed on the personal file or the personnel performance review report stating that the person might have received,

[Translation]

pense que le Conseil du Trésor doit nous donner une réponse d'ici le 31 mars. Il est possible, messieurs, que vous ayez déjà commencé à élaborer cette réponse, et vous pourriez communiquer à M. Redway les éléments que vous possédez déjà.

**M. Redway:** Ce serait effectivement utile.

**La présidente:** Aimeriez-vous que je rappelle les termes de la recommandation? Elle se trouve dans notre deuxième rapport sur les comptes publics, daté du 27 janvier 1987. Nous recommandions, notamment, que le Conseil du Trésor impose une pénalité du double du montant du dépassement de coût, qu'il s'agisse de dépassements de contrats ou de dépassements provoqués par des changements inévitables au budget de l'exercice suivant du ministère concerné. Nous demandions une réponse par écrit pour le 31 mars 1987.

**M. Redway:** S'est-on penché sur cette question jusqu'à présent?

**M. Capello:** Nous sommes en train de l'examiner à la lumière de ce qui s'est produit. Pour ce qui est de la pénalité du double du montant, il faudra étudier de près les incidences possibles et la procédure à suivre. La question est à l'étude actuellement au secrétariat.

**M. Redway:** J'espère que votre examen ira encore plus loin que la pénalité imposée au ministère lui-même. A mon avis, le processus doit s'appliquer à la section du ministère, aux fonctionnaires eux-mêmes qui sont responsables, notamment dans le cadre de l'évaluation du rendement personnel, si l'on veut que la procédure de pénalisation soit vraiment utile.

Il y a déjà plusieurs années, on m'avait donné à entendre que le gouvernement fédéral disposait d'un merveilleux système d'évaluation et de gestion par objectifs, mais depuis deux ans et demi, j'ai de plus en plus l'impression que ce système laisse fort à désirer. Les seules évaluations dont j'ai entendu parler n'étaient que coups d'encensoir, et ne signalaient pas de problèmes de ce genre. J'espère donc que dans le rapport que vous allez nous présenter, vous ne fermerez pas les yeux sur cette question.

**M. Capello:** Évidemment, les appréciations sont très personnelles. Je vois difficilement comment nous pourrions entrer dans les détails, pour vous parler franchement.

**M. Redway:** C'est le processus lui-même qui m'intéresse, plutôt que le détail, et ici encore, vous pourriez peut-être réunir des statistiques qui montreraient clairement et une fois pour toutes, sans que l'on ait à faire appel à une mémoire défailante, quelles sont les mesures disciplinaires qui ont été prises au cours des dernières années. Vous vous souvenez que cette question a été soulevée.

**M. Capello:** Non, mais nous ne pouvons nous souvenir des faits précis étant donné qu'il s'agit là d'une prérogative ministérielle et que les formalités se font au sein du ministère. Comme vous l'avez dit, les mesures disciplinaires qui doivent être prises peuvent revêtir deux formes: une note de service versée au dossier personnel de l'employé ou le rapport d'éva-



*[Texte]*

for example, a satisfactory or unsatisfactory report by virtue of something that individual did.

**Mr. Redway:** Maybe this should be addressed as to whether the Treasury Board, as a result of the actions of the individuals in the department, should have the right to put something on the appraisal. I am not sure how that process would work—I have not really thought it out—but if we are trying to talk about a penalty system here to reduce the number of cost overruns, surely it is not just a question of the Treasury Board rapping the knuckles of the department and leaving it up to them to assess the blame, unless perhaps there is a double or triple penalty against the department which might inspire them to do that, I suppose.

**Mr. McEachran:** Madam Chair, could I just respond to that briefly? We will respond more fully, but I wanted to respond to Mr. Redway's questions.

I am sure that when the government first introduced this system of controlling costs of projects it was in their mind that establishing this kind of due procedure and process and reporting to the Treasury Board and not being allowed to spend money until you have come back . . . If there is a cost overrun, it must be approved by the Treasury Board. The President of the Treasury Board is referring this report annually to the Public Accounts Committee, and the Auditor General examines these cost overruns in connection with projects. Implicit in the establishment of this process and those procedures is a penalty system, because submissions coming to the Treasury Board have to be prepared in departments and go through the hierarchy and the bureaucracy.

Every deputy minister and his assistant deputy minister see all of these Treasury Board documents and the Ministers have to sign them to submit them to the Treasury Board, so it becomes very clear to the management of the department where projects have not been controlled properly. That it is in those areas where management should have exercised control but did not exercise control becomes very clear to the managers throughout the department.

Positive action on projects well managed, as well as information on projects that are poorly managed, I can assure you finds its way directly into the appraisals carried out by departments on their staff.

**Mr. Redway:** Perhaps you can report to us on that process and to what extent it actually has been happening, because I understand what you are saying—that there is an implicit penalty system there, but if it is thought that it is in place and working, it may be different from reality and I would like to see some evidence that it is, or else we should be recommending some explicit penalties instead of just implicit penalties.

**Mr. McEachran:** We will try to do what we can, Madam Chair, in response to Mr. Redway's questions, but I do not think we will be able to give you any definitive statistics. For example, some officer during any particular year might have

*[Traduction]*

luation du rendement où les cotes d'appréciation sont accordées en fonction de ce que l'employé a fait.

**M. Redway:** La solution serait peut-être que le Conseil du Trésor, dans le cadre de son analyse des actions des employés, ait son mot à dire dans le processus d'évaluation. Je ne sais pas si cette méthode est valable—je n'y ai pas vraiment pensé jusqu'à présent—mais si nous voulons que le système de sanctions ait pour effet de réduire le nombre de dépassements de coûts, le Conseil du Trésor ne peut se contenter de cogner sur les doigts du ministère et de lui laisser le soin de répercuter le blâme . . . à moins évidemment que la pénalité soit suffisamment sévère pour que le ministère soit incité à le faire.

**M. McEachran:** Madame la présidente, pourrais-je répondre à cette intervention brièvement? Nous vous donnerons une information complète par la suite, mais je voudrais pour l'instant répondre aux questions de M. Redway.

Je suis persuadé que lorsque le gouvernement a mis en place ce système de contrôle des coûts des projets, c'est qu'il voulait s'assurer de l'existence d'une procédure en bonne et due forme de déclaration de l'information au Conseil du Trésor pour empêcher que des fonds soient dépensés avant que l'autorisation n'ait été accordée. Tout dépassement de coût devait donc être approuvé par le Conseil du Trésor. Le président du Conseil du Trésor présente un rapport annuel au Comité des comptes publics et le vérificateur général examine les dépassements de coûts liés au projet. La mise en place du processus impliquait forcément et implicitement un système de sanctions du fait que les demandes présentées au Conseil du Trésor devaient être préparées dans les ministères et être acheminées par la filière administrative.

C'est ainsi que tous les sous-ministres et leurs adjoints prennent connaissance des documents à présenter au Conseil du Trésor et que le ministre doit les signer avant qu'ils ne soient déposés. La direction du ministère est donc parfaitement au courant des projets qui n'ont pas fait l'objet de contrôles satisfaisants. Tous les gestionnaires du ministère sont forcément renseignés sur les projets où le contrôle de gestion a manqué de rigueur.

Je puis donc vous assurer que les projets bien gérés, tout comme ceux qui sont mal administrés, donnent lieu à des évaluations qui sont versées directement dans le dossier des employés par les ministères.

**M. Redway:** Peut-être pourriez-vous, par conséquent, nous présenter un rapport sur ce processus et son application car, comme vous dites, il comporte un système de sanctions implicites. On semble croire que ce système est bien implanté et qu'il fonctionne correctement, mais la réalité est peut-être toute autre, et je voudrais avoir en main des éléments plus concrets pour pouvoir en juger. Autrement, il conviendrait peut-être de recommander des sanctions explicites plutôt qu'implicites.

**M. McEachran:** Nous allons essayer de faire ce qui est en notre pouvoir, madame la présidente, pour donner suite à la demande de M. Redway, mais je ne pense pas que nous soyons en mesure de vous remettre des statistiques catégoriques. Par

[Text]

been headed for a superior appraisal but he fouled up on some element of cost control so his supervisor decided to reduce his rating from superior to satisfactory.

• 1145

**Mr. Redway:** I appreciate the difficulties in dealing with individual personnel records, but I would have thought all this would have appeared on the appraisal. It would say you were great but for x, y, and z during this year. Maybe you would give some thought to a process whereby the Treasury Board might have input in the appraisal as opposed to just the department, because frankly, how do we know there is any such penalization? This is the problem in my mind anyway.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** In a few more months you are going to be perfect. There are not going to be any cost overruns at all. I am looking at table 1. Under the RCMP, you have 61 projects which you have reported at an approved project cost of \$161 million. Then you have an overrun situation of only \$15,000. It is darn near perfect.

I have to ask you at what stage these projects were let. According to the chart you outlined, were they let after the detail design stage on firm tendered bids? If they were, then obviously everything done with respect to the RCMP has been done damned near perfectly.

**Mr. Capello:** They would be in accordance with the effective project approval under the green line.

**Mr. Roman:** It is right on. You guys have to be complimented.

**Mr. Capello:** I think the department has to be complimented, quite frankly. What happens, as I think you have pointed out, is that the process is working in this particular organization. I think it works in many others as well. It is difficult to get into how they run them. What we are doing here is in the process. We provide advice, but it is up to the department to come in and manage the particular project. As you have pointed out, they have obviously done a good job in this particular case.

**Mr. Roman:** With the Department of Regional Industrial Expansion you have 662 projects going in excess of \$2 billion, and I guess it is an overrun of just \$750,000.

**Mr. Haché:** A total overrun of \$29 million.

**Mr. Roman:** I get suspicious when I see figures like this.

**Mr. McEachran:** If the government were to vary the current process and only grant effective project approval after firm bid prices were received, the whole thing would become a self-

[Translation]

exemple, un agent pourrait au cours d'une année aspirer à une cote de rendement supérieur en raison de ses réalisations, mais se retrouver en fin d'année avec une cote de rendement satisfaisant parce qu'il s'est cassé le nez au chapitre du contrôle des coûts et que son supérieur a décidé de sévir.

**M. Redway:** Je suis conscient des difficultés lorsqu'il s'agit de toucher au dossier personnel des employés, mais il me semble qu'il serait possible de porter à l'évaluation tous les éléments pertinents. On pourrait inscrire que tel ou tel agent a fait un travail formidable, sauf pour telle ou telle action. Il faudrait envisager un processus par lequel le Conseil du Trésor aurait son mot à dire dans les évaluations, plutôt que de laisser le ministère agir à sa guise. Avouons-le franchement, comment savons-nous si ce dernier applique des pénalités? En tout cas, c'est le problème qui me préoccupe.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Encore quelques mois, et vous serez parfaits. Les dépassements de coûts auront été relégués aux oubliettes. J'étais en train d'examiner le tableau 1. Pour la GRC, vous mentionnez 61 projets ayant fait l'objet d'un rapport pour un coût total approuvé de 161 millions de dollars. Or, les dépassements de coûts ne s'élèvent qu'à 15,000\$. On n'est pas loin de la perfection.

Mais je dois vous demander à quelle étape les contrats de ces projets sont attribués? Dans le schéma que vous nous avez présenté, sont-ils attribués après la conception détaillée s'appuyant sur les soumissions fermes présentées? Si c'est le cas, toutes les activités de la GRC se sont déroulées avec une telle maîtrise qu'elles ont pratiquement atteint un sommet de perfection.

**M. Capello:** Nous revenons encore une fois à l'étape de l'approbation effective du projet, sous la ligne verte.

**M. Roman:** En plein dans le mille. Vos gens ont droit à toutes nos félicitations.

**M. Capello:** Je pense effectivement que le ministère a droit à nos félicitations, honnêtement. Ce qui arrive, comme vous l'avez signalé, je pense, c'est que le processus fonctionne bien au sein de cette organisation. Il fonctionne bien aussi dans d'autres ministères. Il n'est pas facile d'intervenir dans leur mode de gestion. Nous nous rabattons donc sur le processus. Nous prodiguons des conseils, mais c'est aux ministères qu'incombe la responsabilité de gérer le projet. Comme vous l'avez dit, ils ont manifestement fait un bon travail dans le cas envisagé.

**M. Roman:** Pour le ministère de l'Expansion industrielle régionale, on signale 662 projets pour un montant de plus de 2 milliards de dollars, alors que le dépassement n'est que de 750,000\$.

**M. Haché:** Un dépassement total de 29 millions de dollars.

**M. Roman:** Je me méfie quand je vois de tels chiffres.

**M. McEachran:** Si le gouvernement devait modifier sa façon de procéder actuelle et n'accorder l'approbation effective du projet qu'après avoir en main les soumissions fermes, toutes les

**[Texte]**

fulfilling prophecy, because you have a firm bid price. There is no reason you should vary from it unless the contractor goes broke and you have to replace him, or you decide to double the scope of the project. Indeed, in most of the projects we are talking about, the government's commitment to proceed usually precedes the actual letting of contracts by a considerable period of time. This was an objective for the whole process, to try to solve the problem of a department saying you can have something for \$10 million when it turns out to cost \$50 million.

**Mr. Roman:** This is exactly the point I am trying to make. You have done it. When you go to your approved cost and then somewhere after the approved cost—it could be several months later—you are practically falling into 100% accuracy as a result, it could be luck or skill or whatever the case is. I am wondering—and I think this is the bottom-line concern I have—what our check point is of overestimating on some of these projects.

**Mr. Capello:** The check point would be through the program branch, where they would be looking at the costs they have submitted for the final approval through the effective project approval. If they have overestimated the cost in terms of the experience of the Treasury Board analyst who is reviewing us, then this would go through more than one branch. It could come to the administrative policy branch, the programs branch or the personnel policy branch, if they were involved for whatever reasons. We have people who are skilled in this particular area and would say that the cost they have associated with that is higher.

• 1150

On the project team, when they are coming in for the effective project approval on a large project, there are normally a number of departments involved. People would be looking at the estimates that they have put in to make certain that they do not come in too high, because if they come in so high, then they would overrun their reference level.

Let us take, for example, the Department of National Defence, with 232 projects for \$3.5 billion. The current approved cost of is \$3.6 billion, but the estimate to approve to complete is \$3.4 billion, so you have a deviation which is under by \$91 million. There are competing priorities within that particular department, because when DND comes in with 232 major Crown projects, each project stands on its own merit and competes against a total reference level. Therefore, each project manager would know that if that person is going to succeed in getting that project through, they are going to have to come in with some pretty good estimates. Of course, the process follows with management, and eventually the Minister, saying that they cannot ask for more money than what has already been provided for in the estimates or the multi-year operational plan. In DND, they would have a larger timeframe in terms of a vista for improving the equipment that they are purchasing.

**[Traduction]**

prévisions ne seraient plus que des prophéties truquées, avec des réponses connues à l'avance, car le prix serait stipulé dans la soumission. Les changements ne pourraient alors s'expliquer que par la faillite de l'entrepreneur ou la décision de doubler l'envergure du projet. En réalité, dans la plupart des projets dont il est question, le gouvernement s'engage en général à lancer le projet longtemps avant que les contrats ne soient attribués. C'est là l'origine même de tout le processus: essayer d'empêcher qu'un ministère nous promette d'exécuter un projet pour 10 millions de dollars alors qu'au bout du compte, celui-ci finit par coûter 50 millions de dollars.

**M. Roman:** C'est exactement le point auquel je voulais en venir. Vous avez réussi. Il n'est qu'à regarder le coût approuvé pour se rendre compte que vos prévisions s'avèrent justes à pratiquement 100 p. 100. Est-ce de la chance, du talent, ou quoi encore? Je suis porté à croire—et c'est là en définitive le fond de ma pensée—que ce tour de passe-passe s'explique sur la surestimations pour certains projets, que le contrôle est biaisé.

**M. Capello:** Le contrôle est exercé par la Direction des programmes, qui examine le coûts présentés pour approbation finale dans le cadre du processus d'approbation effective des projets. S'il y a eu surestimation des coûts d'après l'analyste du Conseil du Trésor qui se fonde sur son expérience pour les étudier, la demande doit alors être examinée par plus d'une direction. Elle pourrait être étudiée par la Direction de la politique administrative, la Direction des programmes ou la Direction de la politique du personnel si, pour une raison ou pour une autre, elle est intéressée par ce dossier. Nous disposons de spécialistes dans ce domaine particulier qui ne tarderaient pas à se rendre compte que les coûts ont été gonflés.

Dans l'équipe de projet qui se présente pour obtenir l'approbation effective d'un grand projet, il y a en général plusieurs ministères de représentés. Certains examinent les prévisions budgétaires pour s'assurer qu'elles ne sont pas trop élevées parce que, dans cette éventualité, le niveau de référence serait dépassé.

Prenons l'exemple du ministère de la Défense nationale qui dirige 232 projets pour un total de 3.5 milliards de dollars. Le coût approuvé actuellement est de 3.6 milliards de dollars, mais le coût prévu à l'achèvement est de 3.4 milliards de dollars, de sorte que l'on constate un écart négatif de 91 millions de dollars. Plusieurs priorités se font concurrence au sein de ce ministère, car sur les 232 grands projets de la Couronne de la Défense nationale, chacun a sa propre importance et doit obtenir sa part des fonds prévus dans le niveau de référence. Par conséquent, les chargés de projet savent que s'il veulent avoir une chance d'obtenir l'approbation de leur projet, ils doivent présenter des prévisions qui se tiennent. Naturellement, le processus suit la hiérarchie pour aboutir finalement au cabinet du ministre, et celui-ci impose des freins car il ne peut dépenser plus d'argent que n'en prévoit son budget ou le plan opérationnel pluriannuel. Au ministère de la Défense



[Text]

So there are some checks and balances built into the system. If one projects takes off more money by virtue of overestimating that means somebody else has to lose, because when they come back to Treasury Board the chances of getting approval through the program branch are next to nil.

Since 1981 to 1985, with the increased emphasis that has been put on project management, and I think the Auditor General would admit this as well, they have done much better. That is partially due to the emphasis put on it and the increased skills of the individuals managing major Crown projects. There is a skill factor involved and the people who move in from defence, for example, are assigned to a project because of the skills they have. It is the same thing in the Department of Supply and Services if they have joint project teams. Managing projects of this magnitude is becoming a highly skilled process.

**Mr. Redway:** The approach against overestimating is public tendering, as long as you do not have a conspiracy like the dredging companies a few years ago.

**Mr. Capello:** I think it is supply and demand in many instances, as you have pointed out. You base it on a historical precedent in terms of contracts and knowing what is coming down in terms of the economy. Certain contracts are very heavily laden with labour costs, such as construction, and others have greater material costs. If you are going to prototypes, there are so many variables that it is rather difficult and the people are doing the best estimate they can, by virtue of the fact that they price it so high. The chances of ever getting a class A estimate are very slim and the cost-effectiveness of such a project may be questioned at that stage.

**Mr. Roman:** I have to come back to your sheet of all the variables. I am sure that a lot of those projects you have mentioned in DND and so on have been spread over a year or two or longer, so everybody has been able to guess exactly how the dollar will fluctuate. It has dropped about 10 to 15 points already within that period of time and interest rates have come down. If they have taken all that into account, then they will come up with a perfect score.

It is rather strange that this could happen if you were not just using this criteria. For heaven's sake, the Auditor General is measuring your performance based on these sets of criteria, so we should not report in a manner which would displease the Auditor General and then convey to the Canadian public that we are not doing our job properly.

[Translation]

nationale, on dispose d'échéanciers à plus long terme pour qu'il soit possible d'améliorer le matériel acheté.

Le système comporte donc ses propres mécanismes de contrôle et de régulation. Si un projet accapare trop de fonds pour cause de surestimation, il s'ensuit que quelqu'un d'autre s'en trouve lésé du fait que les demandes de crédits supplémentaires au Conseil du Trésor, par l'intermédiaire de la Direction des programmes, risquent fort de se voir rejetées.

Depuis la période de 1981 à 1985, grâce à l'importance qui a été accordée à la gestion des projets, et je pense que le vérificateur général sera le premier à en convenir, les ministères ont marqué des progrès. La cause en est justement l'orientation adoptée et l'accroissement de la compétence des gestionnaires chargés des grands projets de la Couronne. Ce aspect de compétence n'est pas à négliger et les gestionnaires affectés à la direction d'un projet au ministère de la Défense nationale, par exemple, sont expressément choisis en raison de leur compétence. On peut en dire autant du ministère des Approvisionnements et Services qui s'est doté d'équipes de gestion conjointe des projets. Il faut dire que la gestion des grands projets est devenue une discipline hautement spécialisée.

**Mr. Redway:** La meilleure façon d'éviter les surestimations, c'est de lancer des appels d'offres, à moins évidemment qu'il n'y ait collusion, comme ce fut le cas des entreprises de dragage il y a quelques années.

**Mr. Capello:** C'est évidemment la loi de l'offre et de la demande qui joue, le plus souvent, comme vous l'avez signalé. Les chiffres sont fondés sur les données historiques et sur la conjoncture économique prévue, pour ce qui est des contrats. Certains de ceux-ci comportent un élément salarial extrêmement lourd, comme dans le domaine de la construction, tandis que ce sont les matériaux qui, pour d'autres projets, constituent l'élément de coût le plus important. Lorsqu'il faut mettre au point un prototype, les variables sont si nombreuses qu'il devient extrêmement difficile d'être précis, et les gestionnaires en sont réduits à de simples conjectures. Ils ont peut-être alors tendance à gonfler quelque peu les chiffres pour ne pas avoir de surprise. Mais comme il est fort peu probable qu'ils en arrivent à des prévisions de catégorie «A», il est bien possible que l'analyse coût-efficacité d'un tel projet soit remise en question à cette étape.

**Mr. Roman:** Je reviens à votre liste des variables. Il ne fait aucun doute pour moi que nombre des projets que vous avez mentionnés pour la Défense nationale ou autre ont été répartis sur une année ou deux, et peut-être même davantage, de sorte que chacun est en mesure de prévoir exactement dans quel sens le dollar va fluctuer. S'il a chuté de 10 à 15 points déjà au cours de la période de référence, que les taux d'intérêt ont baissé, et que tous ces éléments ont été pondérés, on sera alors en mesure de viser en plein dans le mille.

Il est plutôt étrange qu'il puisse en être ainsi sans ces critères. Après tout, pardi, le vérificateur général se fonde sur cet ensemble de critères pour mesurer votre rendement. Il serait trop bête de présenter un rapport susceptible de déplaire au vérificateur général et de suggérer à la population canadienne que nous ne faisons pas notre travail correctement.

[Texte]

• 1155

**Mr. Capello:** I guess I would like to take the other side of that coin in saying that they are doing a good job, the best they can, in spending the money in a way that is proper and prudent and that in the eyes of the Auditor General there is value in money being spent on these projects. In effect, where they can establish it has not been wisely spent or wisely forecasted in terms of estimating, then I think it is quite proper that observations should be raised in the Auditor General's report. Then we would take the steps.

In fact a lot of dialogue exists between the departments and ourselves to improve the process, just as we have mentioned to you here today. We are changing. We have evolved from 1981 to today, and we have made a commitment today to the Chair that we would look at the report and see if we could not further improve it. There is no question about that in our mind.

**Mr. Roman:** Fair enough.

**The Chairman:** We would like to append your report to the minutes of today's meeting. I want to draw your attention to an error and suggest that you give us a revision before we do that. Page 7 of your report is a table which lists things by department and is arranged in alphabetical order. Page 8 is in French. There is a new alphabetical order, as the names of the departments are in French, but the numbers have not been changed. So in fact the numbers on page 8 are wrong.

Do you see what I mean? For instance, the first item on page 7 is agriculture. The first item on page 8 is ACDI, but in fact the numbers for ACDI are not the numbers that belong to CIDA in the English version.

**Mr. Capello:** No. You are right, Madam Chairman.

**The Chairman:** Could we have a corrected page fast so that we can append it correctly in our minutes?

**Mr. Capello:** Yes.

**The Chairman:** I am just being advised that this is true all the way through for all the tables. On page 9, the tables there—9 and 10, the same error has been made there. On 11 and 12 I think you have left the English names on the French version, so therefore it is correct. Then it is correct as far as the numbers go, but possibly our francophone members would have preferred to see the names in French for ease of reading.

Could you possibly get this corrected very quickly so that we can get the corrected version appended to today's minutes?

**Mr. Redway:** In part II I guess the tables are the same way.

**Mr. Capello:** We will get it done as soon as possible, Madam Chairman.

[Traduction]

**M. Capello:** À mon avis, on peut tout aussi bien aborder la question sous l'angle opposé et dire que les ministères font un bon travail, le meilleur possible, en dépensant les deniers publics de la façon qu'ils jugent la plus appropriée et prudente, qu'aux yeux du vérificateur général, l'argent consacré à ces projets est bien dépensé. Autrement, s'il peut être établi que l'argent a été dilapidé ou que les prévisions manquent de rigueur, il est tout à fait normal que le vérificateur général en fasse état dans son rapport. C'est alors à nous d'intervenir pour prendre des mesures.

En fait, la communication est bien établie entre les ministères et nous-mêmes afin d'améliorer le processus, comme nous l'avons mentionné aujourd'hui. Nous nous adaptons. Nous avons évolué depuis 1981 et nous nous sommes engagés aujourd'hui devant la présidente du Comité à réexaminer le rapport pour voir s'il ne serait pas possible de l'améliorer. C'est là une exigence qui nous apparaît tout à fait claire.

**M. Roman:** Fort bien.

**La présidente:** Nous aimerions annexer votre rapport au procès-verbal de la réunion d'aujourd'hui. Je voudrais attirer votre attention sur une erreur et vous suggérer qu'avant toute chose, celle-ci soit redressée. À la page 7 du rapport, on trouve un tableau qui répertorie les projets par ministère, dans l'ordre alphabétique. La page 8 est en français. L'ordre alphabétique n'est pas le même, puisque les ministères y sont en français, mais les chiffres n'ont pas été changés. Tous les chiffres de la page 8 sont par conséquent erronés.

Vous voyez ce que je veux dire? Par exemple, le premier poste de la page 7 est l'Agriculture. Le premier poste de la page 8 est l'ACDI, mais en réalité les chiffres pour l'ACDI ne sont pas les mêmes que ceux que l'on trouve dans la version de langue anglaise.

**M. Capello:** C'est juste. Vous avez raison, madame la présidente.

**La présidente:** Pourriez-vous nous renvoyer sans tarder une page corrigée pour que nous puissions l'annexer à notre procès-verbal?

**M. Capello:** Bien sûr.

**La présidente:** On me signale à l'instant que cette observation est valable pour tous les tableaux. Aux pages 9 et 10, on trouve la même erreur. Aux pages 11 et 12, vous avez laissé les sigles anglais dans la version française, de sorte que les chiffres correspondent. Il n'en reste pas moins que nos membres francophones auraient peut-être préféré y trouver les noms en français pour mieux s'y retrouver.

Pourriez-vous donc apporter des corrections très rapidement pour que nous puissions annexer une version redressée au procès-verbal d'aujourd'hui?

**M. Redway:** Dans la partie II, je pense que les tableaux sont disposés de la même façon.

**M. Capello:** Nous vous ferons parvenir la version corrigée aussitôt que possible, madame la présidente.

[Text]

**The Chairman:** Thank you. Are there any further questions? We will also append the material that was tabled today, the cost control of federal projects by the Government of Canada.

**Mr. Redway:** The opening statement was tabled?

**The Chairman:** The opening statement was read, so it will be there in its entirety.

Before we adjourn I would just like to follow up on Mr. Redway's remarks about penalties, because this indicates an ongoing concern of this committee. We certainly do not want to be seen to be looking for scapegoats or starting witch hunts. We do recognize that in a large organization like the Public Service there are problems of divided responsibility. We have a continued concern about accountability, however, and it seems as though many officials do not really know the costs or are insufficiently concerned about costs.

I happen to represent the riding that has the lowest family income in Toronto. As I look at people with a total family income of well under \$30,000 a year buying homes, educating children, and paying taxes, I keep thinking their taxes could be lower if we could get more discipline or sense in our spending nationally.

• 1200

We are not looking for scapegoats. We have every respect for the competence of the Public Service and their integrity. But we would dearly like to see people become much more cost-conscious and much more aware of their individual responsibility to control costs while still delivering a good product.

Thank you for appearing with us today. We look forward to receiving the amended documents.

**Mr. Capello:** Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

**La présidente:** Merci. Y a-t-il d'autres questions? Nous annexerons également l'autre document qui a été déposé aujourd'hui, le contrôle des coûts des projets du gouvernement fédéral.

**M. Redway:** L'exposé préliminaire a-t-il été déposé?

**La présidente:** Il a été lu, de sorte que nous en aurons une version complète.

Avant d'ajourner la séance, je voudrais revenir sur les remarques de M. Redway au sujet des sanctions, parce qu'il semble que ce soit là une préoccupation constante du Comité. Nous ne voulons certes pas qu'on s'imagine que nous cherchons des boucs émissaires ou que nous faisons la chasse aux sorcières. Nous sommes fort conscients que dans de grandes organisations comme la Fonction publique, le partage des responsabilités pose des problèmes. Mais la responsabilité de gestion est pour nous fondamentale et il nous semble que bien des fonctionnaires ne se rendent pas compte de l'ampleur des coûts en jeu ou ne s'en préoccupent pas suffisamment.

Il se trouve que je représente la circonscription où le revenu familial est le plus faible à Toronto. Quand je rencontre des gens dont le revenu familial total est bien inférieur à 30,000\$ par an, alors qu'ils doivent acheter une maison, éduquer leurs enfants, payer leurs impôts, je ne peux faire autrement que de penser qu'il serait sans doute possible d'alléger leur fardeau fiscal grâce à une meilleure discipline et à une plus grande prise de conscience concernant nos dépenses nationales.

Nous ne cherchons pas de boucs émissaires. Nous avons beaucoup de respect pour la compétence et l'intégrité de notre Fonction publique. Mais nous aimerions vraiment que les fonctionnaires se préoccupent davantage des coûts et prennent conscience de leur responsabilité individuelle dans le contrôle de ces coûts tout en menant à bien des projets valables.

Merci de votre présence ici aujourd'hui. Nous comptons sur vous pour nous envoyer les documents révisés.

**M. Capello:** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** La séance est levée.



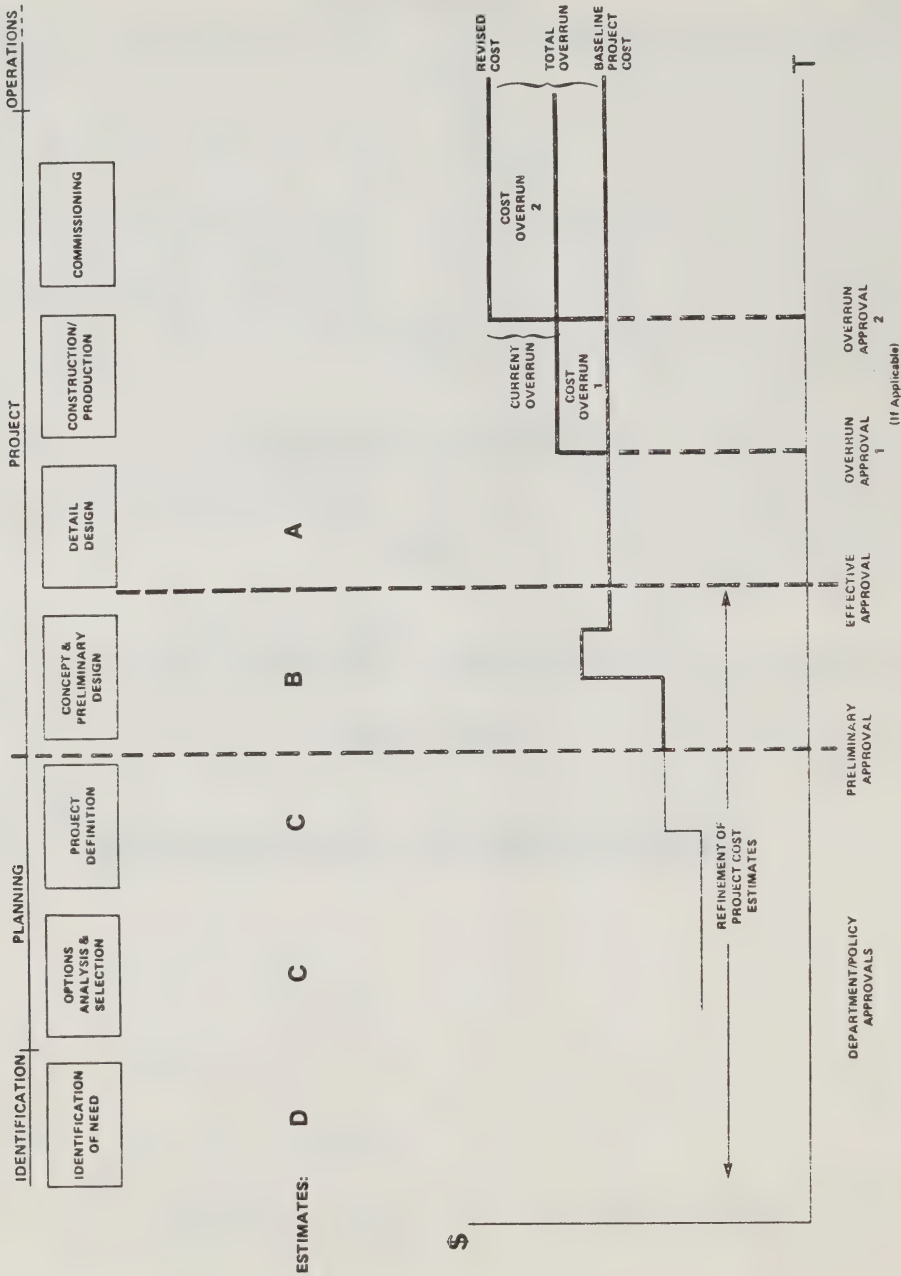
APPENDIX "PUBL-8"

**THE  
COST CONTROL  
OF  
FEDERAL PROJECTS  
BY THE  
GOVERNMENT OF CANADA**

February 17, 1987

Presentation to the Public Accounts Committee  
by  
Jean-Guy Haché, Acting Director  
Planning and Evaluation  
Administrative Policy Branch  
Treasury Board Secretariat

PROJECT APPROVAL PROCESS  
(IN BRIEF)



## **CLASSES OF ESTIMATES**

- A - BASED ON THE WORKING DRAWINGS AND SPECIFICATIONS, AND OTHER SIGNIFICANT CONDITIONS OF PRODUCTION/CONSTRUCTION.**
  - B - BASED ON THE DESIGN OF MAJOR SYSTEMS AND SUB-SYSTEMS (INCLUDING PRELIMINARY DRAWINGS AND MODELS, AND AN OUTLINE OF SPECIFICATIONS), AS WELL AS ALL SITE/INSTALLATION INVESTIGATIONS.**
  - C - BASED ON THE GENERAL DESCRIPTION OF THE END ITEM (E.G. EQUIPMENT, FACILITY), PRODUCTION/CONSTRUCTION EXPERIENCE, AND MARKET CONDITIONS.**
  - D - BASED ON A COMPREHENSIVE STATEMENT OF REQUIREMENTS IN MISSION TERMS AND AN OUTLINE OF POTENTIAL SOLUTIONS.**
-



## **PRELIMINARY PROJECT APPROVAL**

- **NORMALLY BASED ON CLASS C ESTIMATES, THIS APPROVAL PROVIDES TREASURY BOARD AUTHORITY:**
    - **TO INITIATE A PROJECT; AND,**
    - **TO SPEND ONLY THOSE FUNDS NECESSARY TO COVER SUCH ACTIVITIES AS CONCEPT AND PRELIMINARY DESIGN AND TO DEVELOP AT LEAST CLASS B ESTIMATES.**
  
  - **PRELIMINARY PROJECT APPROVAL IS ONLY GIVEN ONCE, BUT ON OCCASION AUTHORITY TO SPEND FURTHER INCREMENTAL FUNDS MAY BE GIVEN UNDER THAT EXISTING PRELIMINARY PROJECT APPROVAL.**
-

## **EFFECTIVE PROJECT APPROVAL**

- **BASED ON AT LEAST CLASS B ESTIMATES, THIS APPROVAL PROVIDES TREASURY BOARD AUTHORITY:**
    - **TO PROCEED WITH A PROJECT, OR COMPLETE IT IN THOSE INSTANCES WHERE THERE IS ALREADY A PRELIMINARY PROJECT APPROVAL; AND,**
    - **TO SPEND ALL PROJECT FUNDS.**
  - **THIS AUTHORITY LEVEL IS THE REFERENCE POINT AGAINST WHICH A PROJECT AND ITS MANAGEMENT ARE EVALUATED.**
  - **A 'REVISED EFFECTIVE PROJECT APPROVAL' CAN ONLY BE GIVEN IF NO FUNDS HAVE BEEN COMMITTED OR INCURRED AND NO WORK OF ANY KIND CARRIED OUT SINCE EFFECTIVE PROJECT APPROVAL.**
-

## **COST OVERRUN**

- ... MEANS AN EXPECTED OR ACTUAL INCREASE IN THE COST OF A PROJECT, FOLLOWING EFFECTIVE PROJECT APPROVAL.**
  - AN INCREASE IN TOTAL ESTIMATED PROJECT COST RESULTING FROM THE DEVELOPMENT OF SUCCESSIVELY MORE RELIABLE ESTIMATES PRIOR TO EFFECTIVE PROJECT APPROVAL IS NOT CONSIDERED A COST OVERRUN.**
-



## **POSSIBLE CAUSES OF DEVIATIONS (OVERRUN/UNDERRUN)**

---

- **FLUCTUATION IN RATE OF INFLATION OR CURRENT EXCHANGE**
  - **UNEXPECTED CHANGE IN SCOPE OR DESIGN**
  - **DELAY DUE TO CONTRACTOR STRIKE OR INCAPABILITY TO PERFORM**
  - **DEFERMENT OF PROJECT DUE TO SHIFTING PRIORITIES**
  - **POOR ESTIMATES**
  - **INSUFFICIENT DEFINITION OF OPERATIONAL OR TECHNICAL REQUIREMENT**
  - **LACK OF PROJECT CONTROL**
  - **INCOMPLETE DEFINITION OF THE PROJECT**
  - **UNEXPECTED DEVELOPMENT REQUIRED DUE TO NEW DESIGNS**
  - **INCOMPLETE SOIL/SITE INVESTIGATIONS**
  - **UNEXPECTED CLAIMS FROM CONTRACTORS**
-

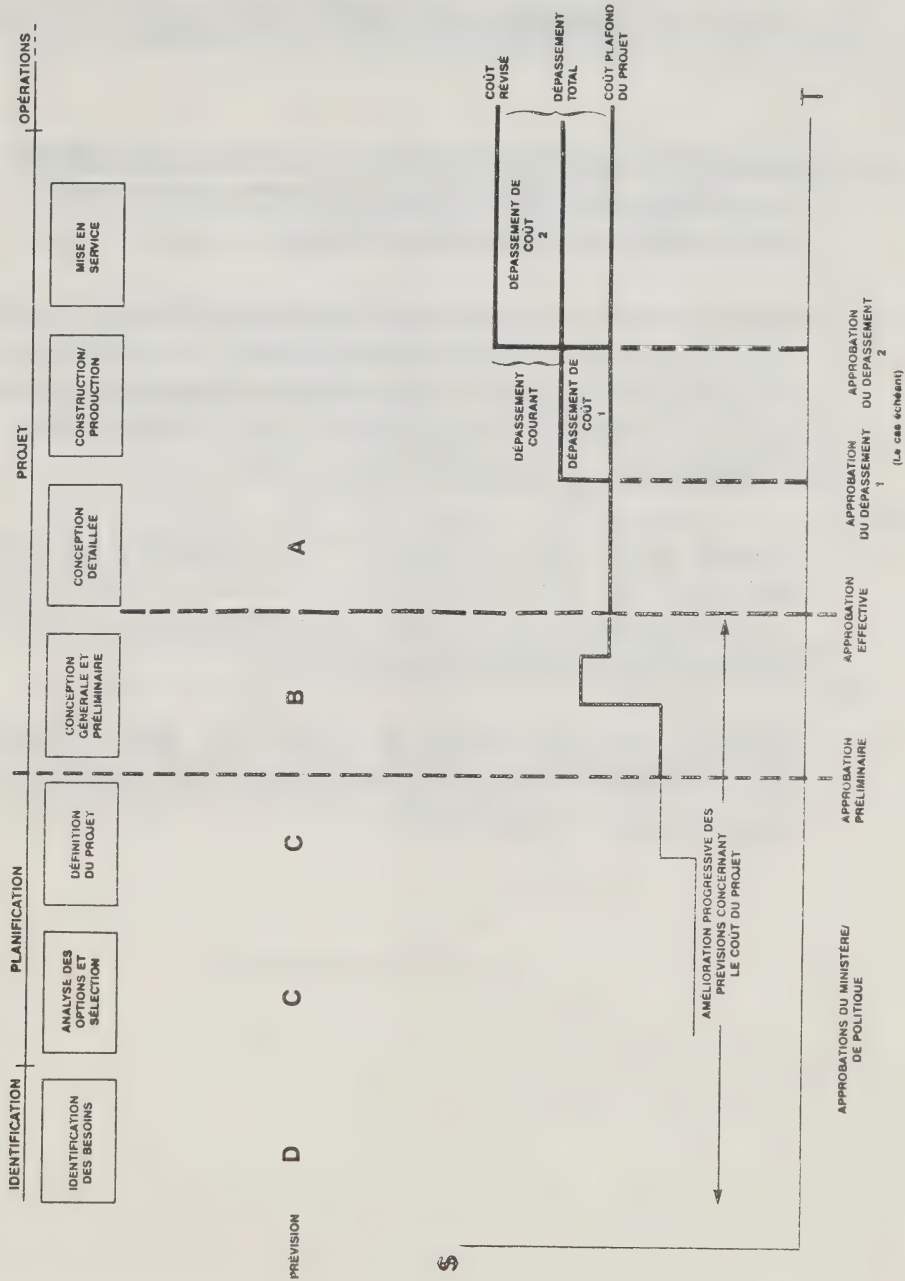
APPENDICE "PUBL-8"

**CONTRÔLE DES COÛTS  
DES  
PROJETS FÉDÉRAUX  
PAR LE  
GOUVERNEMENT DU CANADA**

17 février 1987

Présentation au Comité des comptes publics  
par  
Jean-Guy Haché, Directeur intérimaire  
Planification et Evaluation  
Direction de la Politique administrative  
Secrétariat du Conseil du Trésor

PROCESSUS D'APPROBATION DE PROJET  
(EN BREF)





## TYPES DE PRÉVISIONS

- A - FONDÉ SUR LES ÉPURES ET DEVIS, DE MÊME QUE D'AUTRES CONDITIONS IMPORTANTES DE PRODUCTION/CONSTRUCTION.**
  - B - FONDÉ SUR LA CONCEPTION DES PRINCIPAUX SYSTÈMES ET SOUS-SYSTÈMES (Y COMPRIS LES ÉPURES ET MAQUETTES PRÉLIMINAIRES, ET UN APERÇU DES DEVIS), AINSI QUE TOUTES LES ÉTUDES DE SITE/INSTALLATION.**
  - C - FONDÉ SUR UNE DESCRIPTION GÉNÉRALE DU PRODUIT (P. EX. L'INSTALLATION, L'ÉQUIPEMENT), L'EXPÉRIENCE EN CONSTRUCTION/PRODUCTION ET LES CONDITIONS DU MARCHÉ.**
  - D - FONDÉ SUR UN ÉNONCÉ COMPLET DES BESOINS EN TERMES DE MISSION ET SUR UN APERÇU DES SOLUTIONS POSSIBLES.**
-

## APPROBATION PRÉLIMINAIRE DE PROJET

- NORMALEMENT FONDÉE SUR LES PRÉVISIONS DE TYPE C, CETTE APPROBATION COMPORTE L'AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR:
    - DE LANCER UN PROJET; ET
    - DE DÉPENSER SEULEMENT LES FONDS NÉCESSAIRES POUR LES ACTIVITÉS TELLES QUE LA CONCEPTION GÉNÉRALE ET PRÉLIMINAIRE, ET POUR ÉLABORER DES PRÉVISIONS AU MOINS DE TYPE B.
  - L'APPROBATION PRÉLIMINAIRE DE PROJET EST DONNÉE SEULEMENT UNE FOIS; TOUTEFOIS, ON AUTORISE PARFOIS LA DÉPENSE DE FONDS SUPPLÉMENTAIRES DANS LE CADRE DE CETTE APPROBATION PRÉLIMINAIRE.
-

## **APPROBATION EFFECTIVE DE PROJET**

- **FONDÉE SUR DES PRÉVISIONS AU MOINS DE TYPE B, CETTE APPROBATION COMPORTE L'AUTORISATION DU CONSEIL DU TRÉSOR:**
    - **DE PROCÉDER À L'EXÉCUTION D'UN PROJET, OU DE LE TERMINER S'IL Y A DÉJÀ EU APPROBATION PRÉLIMINAIRE; ET**
    - **DE DÉPENSER TOUS LES FONDS DE PROJET.**
  - **CE NIVEAU D'AUTORISATION CONSTITUE LE POINT DE RÉFÉRENCE POUR ÉVALUER LE PROJET ET LA QUALITÉ DE SA GESTION.**
  - **UNE «APPROBATION EFFECTIVE RÉVISÉE DE PROJET» PEUT ÊTRE ACCORDÉE SI L'ON N'A PAS ENGAGÉ OU DÉPENSÉ DE FONDS, NI EXÉCUTÉ AUCUNE ESPÈCE DE TRAVAIL DEPUIS L'APPROBATION EFFECTIVE DE PROJET.**
-



## DÉPASSEMENT DE COÛT

- . . . DÉSIGNE UNE AUGMENTATION ANTICIPÉE OU ACTUELLE DU COÛT D'UN PROJET SUITE À L'APPROBATION EFFECTIVE DE PROJET.
  - UNE AUGMENTATION DU COÛT TOTAL ESTIMÉ POUR LA RÉALISATION D'UN PROJET, SUITE AU DÉVELOPPEMENT DE PRÉVISIONS FIABLES POUR UN PROJET QUI N'A REÇU QU'UNE APPROBATION PRÉLIMINAIRE, N'EST PAS CONSIDÉRÉE COMME UN DÉPASSEMENT DE COÛT.
-

## **CAUSES POSSIBLES DES ÉCARTS (DÉPASSEMENT/EXCÉDENT)**

---

- FLUCTUATION DU TAUX D'INFLATION OU DU TAUX DE CHANGE
  - CHANGEMENT IMPRÉVU DE LA PORTÉE OU DE LA CONCEPTION
  - RETARD ATTRIBUABLE À UNE GRÈVE CHEZ L'ENTREPRENEUR OU À UNE INCAPACITÉ D'EXÉCUTION
  - REPORT DU PROJET EN RAISON D'UN CHANGEMENT DES PRIORITÉS
  - PIÈTRES ESTIMATIONS
  - DÉFINITION INSUFFISANTE DES BESOINS OPÉRATIONNELS OU TECHNIQUES
  - LACUNE SUR LE PLAN DU CONTRÔLE DU PROJET
  - DÉFINITION INCOMPLÈTE DU PROJET
  - DÉVELOPPEMENT IMPRÉVU ATTRIBUABLE À UNE NOUVELLE CONCEPTION
  - EXAMENS INCOMPLETS DU SOL OU DU SITE
  - RÉCLAMATIONS IMPRÉVUES DE LA PART D'ENTREPRENEURS
-

APPENDIX "PUBL-9"

APPENDICE "PUBL-9"

**REPORT ON  
COST CONTROL  
OF PROJECTS**

**RAPPORT SUR  
LE CONTRÔLE DES  
COÛTS DES PROJETS**

**1985**



REPORT ON COST CONTROL OF PROJECTSIntroduction

This report summarizes departmental information on capital and operational projects exceeding \$0.5 million which have received effective project approval. The report consists of two parts: Part I deals with projects over \$500,000 (but not including MCPs) which are covered by Chapter 148 of the Administrative Policy Manual; Part II deals with major Crown projects (projects generally exceeding \$100 million) and certain projects of lesser value as selected by Treasury Board. The term major Crown projects is used here to include both types of projects, the reporting on which is covered by Chapter 545 of the Administrative Policy Manual. Altogether, 2,621 projects totalling \$31.2 billion have been reported by 21 departments: 18 projects are reported in Part II - major Crown projects - and account for \$14.1 billion; the remainder are reported in Part I - projects exceeding \$0.5 million but generally less than \$100 million. The terminology used in this report is that of Chapter 148 of the Administrative Policy Manual. An explanatory diagram is attached as Appendix A.

Summary and Conclusions

. Of all projects reported, 2,539 representing \$30.5 billion are currently within budget.

. The total overrun for all projects reported is 2.3% of the original approved project costs (Figure 1).

RAPPORT SUR LE CONTRÔLE DES COÛTS DES PROJETSIntroduction

Ce rapport présente sous forme abrégée les données des ministères sur les projets d'immobilisations et d'opérations de plus de 0,5 million de dollars qui ont reçu une approbation effective. Il comprend deux parties. La partie I traite des projets dont le coût est supérieur à \$ 500 000 (mais n'incluant pas les grands projets de la Couronne) qui sont visés par le chapitre 148 du Manuel de la politique administrative. La partie II a trait aux grands projets de la Couronne (projets dépassant les 100 millions de dollars) et certains projets de moindre valeur choisis par le Conseil du Trésor. Aux fins de ce rapport, on entend par grands projets de la Couronne ces deux types de projets dont les modalités de rapport sont décrites dans le chapitre 545 du manuel susmentionné. En tout, 2 621 projets, totalisant 31,2 milliards de dollars ont été déclarés par 21 ministères; 18 projets figurent dans la partie II comme grands projets de la Couronne et représentent 14,1 milliards de dollars. Les autres projets figurent dans la partie I (projets dont le coût se situe entre 0,5 million et 100 millions de dollars). La terminologie utilisée est celle du chapitre 148 du Manuel de la politique administrative. Un diagramme explicatif figure à l'appendice A.

Résumé et conclusions

. De tous les projets qui ont fait l'objet de rapports, 2 539, d'une valeur totale de 30,5 milliards de dollars, respectaient les prévisions budgétaires.

. Le dépassement total pour tous les projets déclarés est de 2,3 % par rapport aux coûts approuvés initialement (voir la figure 1).

. The difference between currently approved expenditures for all projects and anticipated final costs to complete these projects constitutes an underrun of \$1188.6 million or 3.7% of currently approved costs (Figure I).

. Projects between \$0.5 and \$100 million have a total overrun of 1.3% of original approved costs and a current underrun of 3.2% of current approved costs (Figure I).

. Major Crown projects have a total overrun of 3.7% of original approved costs and a current underrun of 4.2% of current approved costs (Figure I).

. La différence entre les coûts actuellement approuvés de tous les projets et les coûts prévus à l'achèvement représente un excédent de 1188,6 millions de dollars ou de 3,7 % par rapport aux coûts actuellement approuvés (voir la figure I).

. Les projets de 0,5 à 100 millions de dollars enregistrent un dépassement total de 1,3 % par rapport aux coûts approuvés initialement et un excédent de 3,2 % par rapport aux coûts approuvés actuellement (voir la figure I).

. Les grands projets de la Couronne enregistrent un dépassement total de 3,7 % par rapport aux coûts approuvés initialement et un excédent de 4,2 % par rapport aux coûts approuvés actuellement (voir la figure I).

FIGURE I

TOTAL PROJECTS - ENSEMBLE DES PROJETS  
30-9-85  
(\$000,000)

	Total Projects	Approved Project Cost	Current Approved Cost	Current Est. Cost to Compl.	Total Overrun	Current Overrun (Underrun)
	Nombre de projets	Coût appr. du projet (1)	Coût appr. actuelle- ment (2)	Coût prévu à l'achè- vement (3)	Dépas- sement total (4 = 3-1)	Dépas- sement courant (5 = 3-2)
MCP/GPC	18	13,653.7	14,771.1	14,153.6	499.9 (3.7%)	-617.5 (-4.2%)
Proj \$0.5M - \$100M	2,603	16,825.6	17,607.5	17,036.4	210.8 (1.3%)	-571.0 (-3.2%)
TOTAL	2,621	30,479.3	32,378.6	31,190.0	710.7 (2.3%)	-1188.6 (-3.7%)
						<u>underrun</u> <u>excédent</u>

PART 1PROJECTS BETWEEN \$0.5 AND \$100  
MILLIONBackground

In 1981, the Treasury Board Secretariat issued instructions to departments and agencies which dealt with four changes that needed to take place with respect to the management of government projects. The changes were: a system of preliminary and effective approvals was instituted in the approval process; classes of estimates were established in the planning process (A, B, C or D, with class A having the greatest reliability); a requirement for departmental project reporting and information systems, whereby annual reports would be submitted to the Treasury Board Secretariat reflecting project status as of September 30; and the requirement to inform the Treasury Board as soon as a cost overrun or delay was identified.

These improvements to the government's system for managing projects have been instrumental in bringing about a more accurate method for estimating costs, a more realistic process for approving expenditures, a more responsive system for feedback of information, and the creation of a base of information which facilitates more informed decision-making when adjustments are required.

These changes have now been in place for five reporting cycles and certain comparative statistics have been produced. (TABLES 4, 5 & 6)

PARTIE 1PROJETS DONT LE MONTANT SE SITUE ENTRE  
0,5 ET 100 MILLIONS DE DOLLARSHistorique

En 1981, le Secrétariat du Conseil du Trésor donnait aux ministères et aux organismes des instructions visant les quatre changements à apporter à la gestion des projets fédéraux: désormais, tous les projets devaient faire l'objet d'une approbation préliminaire effective du Conseil du Trésor; des catégories de prévisions devaient être intégrées au processus de planification (A, B, C ou D, la catégorie A étant la plus fiable); les ministères devaient établir des systèmes d'information et de rapport afin de pouvoir présenter tous les ans au Secrétariat du Conseil du Trésor des rapports indiquant l'état d'avancement de chaque projet au 30 septembre; et les ministères devaient prévenir le Conseil du Trésor dès que les coûts ou les délais dépassaient les prévisions initiales.

Ces améliorations apportées au système de gestion des projets fédéraux nous'ont permis de mieux estimer les coûts, d'approuver les dépenses d'une façon plus réaliste, de mieux donner suite à la rétroaction et de créer une base de données qui facilite la prise de décision lorsque des ajustements sont nécessaires.

Ces changements sont en place depuis cinq cycles de référence, et nous pouvons produire des statistiques comparatives. (voir les tableaux 4, 5 et 6)



### Analysis

An analysis of the information submitted to Treasury Board by departments and agencies on projects over \$500,000 (but not including major Crown projects) which had received effective approval by September 30, 1985 follows:

Twenty-one departments reported 2,603 projects with a total current approved cost of \$17.607 billion and an estimated cost to complete totalling \$17.036 billion (Table 1).

The total overrun (defined as the difference between the current estimated costs to complete the projects and the original approved project costs is \$0.211 billion which represents a variance of 1.3%; while the difference between the current estimated costs to complete the projects and the current approved costs) is an underrun of \$0.571 billion and represents a variance of 3.2% (Table 1).

A total of 2,521 projects, or 96.8% of all reported projects (non-MCP's) are on target or under current approved cost (Table 2).

A total of 17 departments reported 82 projects with current cost overruns (Table 3). The current approved cost for these projects was \$0.537 billion and the total estimated cost to complete the projects was reported to be \$0.642 billion for an aggregate overrun of

### Analyse

Voici une analyse des renseignements fournis au Conseil du Trésor par les ministères et organismes sur les projets dont le coût est supérieur à \$ 500 000 (mais n'incluant pas les grands projets de la Couronne) qui ont reçu une approbation effective au 30 septembre 1985:

En tout, 20 ministères ont déclaré 2 603 projets dont le coût total approuvé actuellement s'élève à 17,607 milliards de dollars et dont le coût prévu à l'achèvement est de 17,036 milliards de dollars (voir le tableau 1).

Le dépassement total, c'est-à-dire la différence entre les coûts prévus à l'achèvement et les coûts approuvés initialement, est de 0,211 milliard de dollars et représente un écart de 1,3 %. L'excédent courant, c'est-à-dire la différence entre les coûts actuels prévus à l'achèvement et les coûts actuellement approuvés, se chiffre à 0,571 milliard de dollars et représente un écart de 3,2 % (voir le tableau 1).

En tout, 2 521 projets, soit 96,8 % de tous les projets déclarés qui se situent entre 0,5 et 100 millions de dollars, sont conformes aux prévisions concernant les coûts et les délais (voir le tableau 2).

Comme l'indique le tableau 3, des dépassements de coûts sont survenus dans le cas de 82 projets de 17 ministères. Le coût actuellement approuvé de ces projets est de 0,537 milliard de dollars, tandis que leur coût total prévu à l'achèvement est de 0,642 milliard de dollars, soit un dépassement total de 0,105 milliard de dollars ou de

\$0.105 billion or 19.5% of the approved costs. Of the 82 current cost overrun projects, 46 are overrun projects in which the estimated cost to complete is less than 10% above the current approved cost. For 4 overrun projects, the estimated cost to complete exceeds the current approved cost by 100% or more. Sixteen projects have a current estimated overrun exceeding \$1 million.

#### Comparison with 1984 Data

Compared to the 1984 data, 1985 data shows the following changes: (Tables 4, 5 & 6)

Total projects increased by 2.1% from 2,549 to 2,603.

In 1984, there was a current underrun of \$519.5 million; in 1985, there is a current underrun of \$571.0 million.

The total overrun has decreased by 45%.

#### Conclusions

The cost control policy has been in effect for five years. Current overrun projects decreased from 189 in 1981 to 82 in 1985. There has been a corresponding reduction in current overrun costs from \$235 million to \$105 million (Table 6).

Total overruns, a measure of the accumulated difference between approved project costs and current estimated costs to complete, have decreased from \$884 million in 1982

19,5 % par rapport au coût approuvé actuellement. Des 82 projets ayant fait l'objet d'un dépassement de coûts, 46 sont des projets dont le coût prévu à l'achèvement dépasse de moins de 10 % le coût approuvé actuellement. Dans quatre cas, le coût prévu à l'achèvement dépasse de 100 % ou plus le coût approuvé actuellement. Dans le cas de 16 projets, le dépassement courant prévu est supérieur à 1 million de dollars.

#### Comparaison avec les données de 1984

Comparativement aux données de 1984, les données de 1985 ont subi les variations suivantes (voir les tableaux 4, 5 et 6):

Le nombre total de projets est passé de 2 549 à 2 603, soit une augmentation de 2,1 %.

En 1984, on a enregistré un excédent de 519,5 millions de dollars; en 1985, on enregistre un excédent courant de 571,0 millions de dollars.

Le dépassement total a diminué de 45 %.

#### Conclusions

La politique de contrôle des coûts est en vigueur depuis cinq ans. Le nombre des projets ayant connu un dépassement de coûts est passé de 189 en 1981 à 82 en 1985. Il y a eu une diminution correspondante des coûts de 235 millions à 105 millions de dollars (Tableau 6).

Les dépassements totaux, c'est-à-dire la différence accumulée entre les coûts initialement approuvés et les coûts actuellement prévus à l'achèvement, ont connu une diminution, passant de

to \$211 million in 1985 (Table 4). From the data reported by departments, the general conclusion is that departments and agencies are becoming increasingly aware of the policy on cost control of projects and this increased level of awareness is reflected favourably in the manner in which government projects are managed.

884 millions en 1982 à 211 millions de dollars en 1985 (Tableau 4). À partir des données fournies par les ministères, on peut conclure, de façon générale, que les ministères et organismes deviennent de plus en plus conscients du fait qu'il existe une politique concernant le contrôle du coût des projets et ce niveau accru de sensibilisation se reflète favorablement dans le mode de gestion des projets du gouvernement.



## PART I

TABLE 1  
TOTAL PROJECTS \$0.5M - \$100M  
(BY DEPARTMENT, EFFECTIVE 30-9-85)  
(\$,000)

DEPT	TOTAL PROJECTS	APPROVED PROJECT COST (1)	CURRENT APPROVED COST (2)	CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE (3)	TOTAL OVERRUN (4 = 3-1)	CURRENT OVERRUN (5 = 3-2)
AGR	14	206,537	216,720	206,169	-368	-10,551
CCA	1	3,765	3,765	2,989	-776	-776
CIDA	725	5,638,291	5,909,960	5,822,503	184,212	-87,457
COMM	30	251,351	349,460	339,008	87,657	-10,452
CORR	44	293,070	297,457	282,919	-10,151	-14,538
DFO	30	229,909	247,263	243,487	13,578	-3,776
DND	232	3,544,715	3,664,311	3,453,521	-91,194	-210,790
DOE	77	441,080	448,037	388,567	-52,513	-59,470
DOT	337	1,458,328	1,485,759	1,377,429	-80,899	-108,330
DPW	29	548,875	538,533	533,361	-15,514	-5,172
DRIE	662	2,125,214	2,153,479	2,154,237	29,023	758
EA	7	56,181	56,427	53,001	-3,180	-3,426
EI	4	34,426	33,261	33,535	-891	274
EMR	34	549,793	561,042	533,706	-16,087	-27,336
LAND	144	345,829	467,968	462,320	116,491	-5,648
NCC	19	65,565	83,120	81,853	16,288	-1,267
NHB	35	271,511	312,697	293,129	21,618	-19,568
NHW	39	237,145	238,979	232,362	-4,783	-6,617
NRC	75	296,955	301,882	287,828	-9,127	-14,054
NRCE	4	65,480	75,829	92,965	27,485	17,136
RCMP	61	161,594	161,530	161,545	-49	15
TOTAL	2,603	16,825,614	17,607,479	17,036,434	210,820	-571,045

## Explanatory Notes:

Approved project cost accompanying the authority to proceed with the physical execution of the project.

Current approved project cost as amended by most recent Treasury Board approval.

Total overrun represents the difference between the approved project cost and the current estimated cost to complete.

Current overrun represents the difference between current approved cost and current estimated cost to complete.

PARTIE I

TABLEAU 1  
ENSEMBLE DES PROJETS ENTRE \$0,5M ET \$100M  
(PAR MINISTÈRE AU 30-9-85)  
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

MIN.	NOMBRE DE PROJETS	COÛT APPR. DU PROJET (1)	COÛT APPR. ACTUELLE- MENT (2)	COÛT PRÉVU À L'ACHÈVEMENT (3)	DÉPASSEMENT TOTAL (4 = 3-1)	DÉPASSEMENT COURANT (5 = 3-2)
AGR	14	206 537	216 720	206 169	-368	-10 551
CCC	1	3 765	3 765	2 989	-776	-776
ACDI	725	5 638 291	5 909 960	5 822 503	184 212	-87 457
MDC	30	251 351	349 460	339 008	87 657	-10 452
SCC	44	293 070	297 457	282 919	-10 151	-14 538
P&O	30	229 909	247 263	243 487	13 578	-3 776
DN	232	3 544 715	3 664 311	3 453 521	-91 194	-210 790
EC	77	441 080	448 037	388 567	-52 513	-59 470
TC	337	1 458 328	1 485 759	1 377 429	-80 899	-108 330
TPC	29	548 875	538 533	533 361	-15 514	-5 172
EIR	662	2 125 214	2 153 479	2 154 237	29 023	758
AE	7	56 181	56 427	53 001	-3 180	-3 426
EIC	4	34 426	33 261	33 535	-891	274
EMR	34	549 793	561 042	533 706	-16 087	-27 336
AINC	144	345 829	467 968	462 320	116 491	-5 648
CCN	19	65 565	83 120	81 853	16 288	-1 267
PCa	35	271 511	312 697	293 129	21 618	-19 568
SBSC	39	237 145	238 979	232 362	-4 783	-6 617
CNRC	75	296 955	301 882	287 828	-9 127	-14 054
RC-DA	4	65 480	75 829	92 965	27 485	17 136
GRC	61	161 594	161 530	161 545	-49	15
TOTAL	2 603	16 825 614	17 607 479	17 036 434	210 820	-571 045 <u>excédent</u>

## Notes explicatives:

Coût approuvé du projet appuyé de l'autorisation de procéder à la réalisation physique du projet.

Coût approuvé actuellement, tel que modifié par l'approbation du Conseil du Trésor la plus récente.

Dépassement total représente la différence entre le coût approuvé du projet et le coût actuel prévu à l'achèvement.

Dépassement courant représente la différence entre le coût approuvé actuellement et le coût actuel prévu à l'achèvement.

PART I

TABLE 2  
 PROJECTS \$0.5M - \$100M ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST  
 (BY DEPARTMENT, EFFECTIVE 30-9-85)  
 (\$,000)

DEPT	TOTAL PROJECTS	PROJECTS ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST	% OF TOTAL	CURRENT APPROVED COST	CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE	CURRENT ESTIMATED UNDERRUN	% OF CURRENT APPROVED COST
AGR	14	14	100.0	216,720	206,169	-10,551	4.9
CCA	1	1	100.0	3,765	2,989	-776	20.6
CIDA	725	716	98.8	5,876,390	5,769,200	-107,190	1.8
COMM	30	28	93.3	344,706	334,205	-10,501	3.0
CORR	44	37	84.1	278,353	259,031	-19,322	6.9
DFO	30	29	96.7	245,516	241,639	-3,877	1.6
DND	232	228	98.3	3,624,105	3,399,168	-224,937	6.2
DOE	77	75	97.4	446,351	386,856	-59,495	13.3
DOT	337	320	95.0	1,459,264	1,349,957	-109,307	7.5
DPW	29	25	86.2	380,035	362,386	-17,649	4.6
DRIE	662	656	99.1	2,147,326	2,147,010	-316	0.0
EA	7	7	100.0	56,427	53,001	-3,426	6.1
EI	4	3	75.0	25,452	25,026	-426	1.7
EMR	34	32	94.1	457,242	411,792	-45,450	9.9
IAND	144	134	93.1	436,905	423,635	-13,270	3.0
NCC	19	16	84.2	67,016	64,576	-2,440	3.6
NHB	35	28	80.0	276,578	251,595	-24,983	9.0
NHW	39	34	87.2	226,248	218,292	-7,956	3.5
NRC	75	75	100.0	301,882	287,828	-14,054	4.7
NRCE	4	3	75.0	39,965	39,965	0	0.0
RCMP	61	60	98.2	160,115	160,115	0	0.0
TOTAL	2,603	2,521	96.8	17,070,361	16,394,435	-675,926	3.6



PARTIE I

TABLEAU 2

PROJETS ENTRE \$0,5M ET \$100M DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR  
AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT  
(PAR MINISTÈRE AU 30-9-85)  
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

MIN.	NOMBRE DE PROJETS	PROJETS (COÛT CORRESPONDANT OU INFÉRIEUR AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT)	% DU NOMBRE TOTAL	COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT	COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈ- VEMENT	EXCÉDENT COURANT PRÉVU	% DU COÛT APPROUVÉ ACTUEL- LEMENT
AGR	14	14	100,0	216 720	206 169	-10 551	4,9
CCC	1	1	100,0	3 765	2 989	-776	20,6
ACDI	725	716	98,8	5 876 390	5 769 200	-107 190	1,8
MDC	30	28	93,3	344 706	334 205	-10 501	3,0
SCC	44	37	84,1	278 353	259 031	-19 322	6,9
P&O	30	29	96,7	245 516	241 639	-3 877	1,6
DN	232	228	98,3	3 624 105	3 399 168	-224 937	6,2
EC	77	75	97,4	446 351	386 856	-59 495	13,3
TC	337	320	95,0	1 459 264	1 349 957	-109 307	7,5
TPC	29	25	86,2	380 035	362 386	-17 649	4,6
EIR	662	656	99,1	2 147 326	2 147 010	-316	0,0
AE	7	7	100,0	56 427	53 001	-3 426	6,1
EIC	4	3	75,0	25 452	25 026	-426	1,7
EMR	34	32	94,1	457 242	411 792	-45 450	9,9
AINC	144	134	93,1	436 905	423 635	-13 270	3,0
CCN	19	16	84,2	67 016	64 576	-2 440	3,6
PCa	35	28	80,0	276 578	251 595	-24 983	9,0
SBSC	39	34	87,2	226 248	218 292	-7 956	3,5
CNRC	75	75	100,0	301 882	287 828	-14 054	4,7
RC-DA	4	3	75,0	39 965	39 965	0	0,0
GRC	61	60	98,2	160 115	160 115	0	0,0
TOTAL	2 603	2 521	96,8	17 070 361	16 394 435	-675 926	3,6

PART I

TABLE 3  
 OVERRUN PROJECTS \$0.5M - \$100M BASED ON CURRENT APPROVAL  
 (BY DEPARTMENT, EFFECTIVE 30-9-85)  
 (\$,000)

DEPT	TOTAL PROJECTS	OVERRUN PROJECTS	%	CURRENT APPROVED COST	CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE	CURRENT OVERRUN	% OF CURRENT APPROVED COST
CIDA	725	9	1.2	33,570	53,303	19,733	58.8
COMM	30	2	6.7	4,754	4,803	49	1.0
CORR	44	7	16.0	19,104	23,888	4,784	25.0
DFO	30	1	3.3	1,747	1,848	101	5.8
DND	232	4	1.7	40,206	54,353	14,147	35.2
DOE	77	2	2.6	1,686	1,711	25	1.2
DOT	337	17	5.0	26,495	27,472	977	3.7
DPW	29	4	13.8	158,498	170,975	12,477	7.9
DRIE	662	6	.9	6,153	7,227	1,074	17.5
EI	4	1	25.0	7,809	8,509	700	9.0
EMR	34	2	5.9	103,800	121,914	18,114	17.5
IAND	144	10	6.9	31,063	38,685	7,622	24.5
NCC	19	3	15.9	16,104	17,277	1,173	7.3
NHB	35	7	20.0	36,119	41,534	5,415	15.0
NHW	39	5	12.8	12,731	14,070	1,339	10.5
NRCE	4	1	25.0	35,864	53,000	17,136	47.8
RCMP	61	1	1.6	1,415	1,430	15	1.1
OTHER DEPTS	97						
TOTAL	2,603	82	3.2	537,118	641,999	104,881	19.5

## PARTIE I

TABLEAU 3  
 PROJETS ENTRE \$0,5M ET \$100M QUI ENREGISTRENT  
 UN DÉPASSEMENT DE COÛT  
 PAR RAPPORT À L'APPROBATION ACTUELLE  
 (PAR MINISTÈRE AU 30-9-84)  
 (EN MILLIERS DE DOLLARS)

MIN.	NOMBRE DE PROJETS	PROJETS QUI ENREGISTRENT UN DÉPASSE- MENT	%	COÛT APPROUVÉ ACTUELLE- MENT	COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈ- VEMENT	DÉPASSE- MENT COURANT	% DU COÛT APPROUVÉ ACTUELLE- MENT
ACDI	725	9	1,2	33 570	53 303	19 733	58,8
MDC	30	2	6,7	4 754	4 803	49	1,0
SCC	44	7	16,0	19 104	23 888	4 784	25,0
P&O	30	1	3,3	1 747	1 848	101	5,8
DN	232	4	1,7	40 206	54 353	14 147	35,2
EC	77	2	2,6	1 686	1 711	25	1,2
TC	337	17	5,0	26 495	27 472	977	3,7
TPC	29	4	13,8	158 498	170 975	12 477	7,9
EIR	662	6	,9	6 153	7 227	1 074	17,5
EIC	4	1	25,0	7 809	8 509	700	9,0
EMR	34	2	5,9	103 800	121 914	18 114	17,5
AINC	144	10	6,9	31 063	38 685	7 622	24,5
CCN	19	3	15,9	16 104	17 277	1 173	7,3
PCa	35	7	20,0	36 119	41 534	5 415	15,0
SBSC	39	5	12,8	12 731	14 070	1 339	10,5
RC-DA	4	1	25,0	35 864	53 000	17 136	47,8
GRC	61	1	1,6	1 415	1 430	15	1,1
AUTRES MIN.	97						
<b>TOTAL</b>	<b>2 603</b>	<b>82</b>	<b>3,2</b>	<b>537 118</b>	<b>641 999</b>	<b>104 881</b>	<b>19,5</b>



PART I

TABLE 4  
TOTAL PROJECTS \$0.5M - \$100M  
COMPARISON OF 1985-1981 DATA  
(\$,000)

<u>YEAR</u>	<u>TOTAL PROJECTS</u>	<u>APPROVED PROJECT COST (1)</u>	<u>CURRENT APPROVED COST (2)</u>	<u>CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE (3)</u>	<u>TOTAL OVERRUN (4 = 3-1)</u>	<u>CURRENT OVERRUN (5 = 3-2)</u>
1981	1,721	9,149,818	9,804,057	9,844,558	694,740	40,501 (0.4%)
1982	1,946	10,393,251	11,384,144	11,276,906	883,655 (8.5%)	-107,238 (-0.9%)
1983	2,204	11,951,589	13,018,725	12,809,942	858,353 (7.2%)	-208,783 (-1.6%)
1984	2,549	15,337,402	16,240,261	15,720,281	383,363 (2.5%)	-519,496 (-3.2%)
1985	2,603	16,825,614	17,607,479	17,030,434	210,820 (1.3%)	-571,045 (3.2%)
Change	+54	+1,488,212	+1,367,218	+1,310,153	-172,543	-51,549
1985	+2.1%		+8.4%	+8.3%	-45.0%	-9.9%

PARTIE I

TABLEAU 4  
ENSEMBLE DES PROJETS ENTRE \$0,5M ET \$100M  
COMPARAISON DES DONNÉES DE 1985 AVEC CELLES DE 1981  
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

<u>ANNÉE</u>	<u>NOMBRE DE PROJETS</u>	<u>COÛT APPR. DU PROJET (1)</u>	<u>COÛT APPR. ACTUELLE- MENT (2)</u>	<u>COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈVEMENT (3)</u>	<u>DÉPASSE- MENT TOTAL (4 = 3-1)</u>	<u>DÉPASSE- MENT COURANT (5 = 3-2)</u>
1981	1 721	9 149 818	9 804 057	9 844 558	694 740	40 501 (0,4%)
1982	1 946	10 393 251	11 384 144	11 276 906	883 655 (8,5%)	-107 238 (-0,9%)
1983	2 204	11 951 589	13 018 725	12 809 942	858 353 (7,2%)	-208 783 (-1,6%)
1984	2 549	15 337 402	16 240 261	15 720 281	383 363 (2,5%)	-519 496 (-3,2%)
1985	2 603	16 825 614	17 607 479	17 030 434	210 820 (1,3%)	-571 045 (3,2%)
Variation 1985	+54 +2,1%	+1 488 212	+1 367 218 +8,4%	+1 310 153 +8,3%	-172 543 -45,0%	-51 549 -9,9%

PART I

TABLE 5  
 PROJECTS \$0.5M - \$100M ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST  
 COMPARISON OF 1985-1981 DATA  
 (\$,000)

<u>YEAR</u>	<u>TOTAL PROJECTS</u>	<u>PROJECTS ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST</u>	<u>% OF TOTAL</u>	<u>CURRENT APPROVED COST</u>	<u>CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE</u>	<u>CURRENT ESTIMATED UNDERRUN</u>	<u>% OF CURRENT APPROVED COST</u>
1981	1,721	1,532	89.0	8,876,343	8,682,309	194,034	2.2
1982	1,946	1,856	95.3	10,797,854	10,562,110	235,744	2.2
1983	2,204	2,126	96.5	12,637,088	12,314,896	322,192	2.4
1984	2,549	2,427	95.2	15,666,094	15,073,803	592,291	3.8
1985	2,603	2,521	96.8	17,070,361	16,394,435	675,926	4.0
Change	+54	+94		+1,404,267	+1,320,632	+83,635	
1985	+2.1%	+3.9%		+9.0%	+8.8%	+14.1%	



PARTIE I

TABLEAU 5

PROJETS ENTRE \$0,5M ET \$100M DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR  
AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT  
COMPARAISON DES DONNÉES DE 1985 AVEC CELLES DE 1981  
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

ANNÉE	NOMBRE DE PROJETS	PROJETS DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT	% DU NOMBRE TOTAL	COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT	COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈ- VEMENT	EXCÉDENT COURANT PRÉVU	% DU COÛT APPROUVÉ ACTUEL- LEMENT
1981	1 721	1 532	89,0	8 876 343	8 682 309	194 034	2,2
1982	1 946	1 856	95,3	10 797 854	10 562 110	235 744	2,2
1983	2 204	2 126	96,5	12 637 088	12 314 896	322 192	2,4
1984	2 549	2 427	95,2	15 666 094	15 073 803	592 291	3,8
1985	2 603	2 521	96,8	17 070 361	16 394 435	675 926	4,0
Varia- tion 1985	+54 +2,1%	+94 +3,9%		+1 404 267 +9,0%	+1 320 632 +8,8%	+83 635 +14,1%	

PART I

TABLE 6  
 OVERRUN PROJECTS \$0.5M - \$100M BASED ON CURRENT APPROVAL  
 COMPARISON OF 1985 DATA WITH 1981 DATA  
 (\$,000)

<u>YEAR</u>	<u>TOTAL PROJECTS</u>	<u>OVERRUN PROJECTS</u>	<u>% of Total</u>	<u>CURRENT APPROVED COST</u>	<u>CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE</u>	<u>CURRENT OVERRUN</u>	<u>% OF CURRENT APPROVED COST</u>
1981	1,721	189	11.0	927,714	1,162,249	234,535	25.3
1982	1,946	90	4.6	586,290	714,796	128,506	21.9
1983	2,204	78	3.5	381,637	495,046	113,409	29.7
1984	2,549	122	4.8	574,167	646,962	72,795	12.7
1985	2,603	82	3.2	537,118	641,999	104,881	19.5
Change	+54	-40		+37,049	-4,963	+32,086	
1985	+2.1	-3.3		-6.5	-.8	+44	

PARTIE I

TABLEAU 6  
 PROJETS ENTRE \$0,5M ET \$100M QUI ENREGISTRENT  
 UN DÉPASSEMENT DE COÛT  
 PAR RAPPORT À L'APPROBATION ACTUELLE  
 COMPARAISON DES DONNÉES DE 1985 AVEC CELLES DE 1981  
 (EN MILLIERS DE DOLLARS)

<u>ANNÉE</u>	<u>NOMBRE DE PROJETS</u>	<u>PROJETS QUI ENREGISTRENT UN DÉPASSE- MENT</u>	<u>% DU NOMBRE TOTAL</u>	<u>COÛT APPROUVÉ ACTUELLE- MENT</u>	<u>COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHE- VEMENT</u>	<u>DÉPASSE- MENT COURANT</u>	<u>% DU COÛT APPROUVÉ ACTUELLE- MENT</u>
1981	1 721	189	11,0	927 714	1 162 249	234 535	25,3
1982	1 946	90	4,6	586 290	714 796	128 506	21,9
1983	2 204	78	3,5	381 637	495 046	113 409	29,7
1984	2 549	122	4,8	574 167	646 962	72 795	12,7
1985	2 603	82	3,2	537 118	641 999	104 881	19,5
Varia- tion 1985	+54 +2,1	-40 -3,3		+37 049 -6,5	-4 963 -,8	+32 086 +44	



PART 2PARTIE 2MAJOR CROWN PROJECTSBackground

In May 1980, a uniform system was introduced to inform Treasury Board semi-annually on the progress being made on each major Crown project and certain other projects as selected by Treasury Board. (The term major Crown projects is used in this report to include both types of projects.) The pertinent data contained in those individual reports form the basis for this report.

Analysis

An analysis of the information submitted to Treasury Board by departments and agencies on major Crown projects which received effective approval by September 30, 1985 follows:

Six departments reported 18 projects for a total approved project cost of \$13.654 billion and current estimated costs to complete totalling \$14.154 billion (Table 1).

The total overrun is 499.9 million or 3.7% of the total approved project cost. At least \$349.9 million, or about 70% of the 499.9 million overrun, is related to inflation and currency exchange. These cost increases are associated with projects approved prior to, or shortly after issuance of the major Crown project policy in June 1978.

GRANDS PROJETS DE LA COURONNEHistorique

En mai 1980, le gouvernement a établi un système uniforme de présentation de rapports semi-annuels sur l'avancement des grands projets de la Couronne et certains autres projets choisis par le Conseil du Trésor. (Aux fins de ce rapport, on entend par grands projets de la Couronne ces deux types de projets.) Les données pertinentes de chacun de ces rapports ont servi de base à la rédaction du présent rapport.

Analyse

Voici une analyse des renseignements fournis au Conseil du Trésor par les ministères et organismes sur les grands projets de la Couronne qui avaient reçu une approbation effective au 30 septembre 1985.

En tout, six ministères ont déclaré 18 projets dont le coût total approuvé s'élève à 13,654 milliards de dollars et dont le coût actuel prévu à l'achèvement est de 14,154 milliards de dollars, comme le montre le tableau 1.

Le dépassement total est de 499,9 millions de dollars ou 3,7% par rapport au coût total approuvé. Au moins 349,9 millions de dollars, ou à peu près 70% du dépassement de 499,9 millions de dollars, est attribuable à l'inflation et au change. Ces augmentations de coûts visent des projets approuvés avant ou peu après la période de transition entourant la promulgation, en juin 1978, de la politique sur les grands projets de la Couronne.

As shown in Table 2, 83.3% of all reported major Crown projects are on or under the current approved cost.

Three departments reported three projects with current cost overruns as summarized in Table 3. The current approved cost for these projects is \$475.3 million. The current estimated costs to complete these projects are reported at \$773.6 million, for an aggregate current overrun of \$298.3 million or 62.8% of the current approved costs. Two of these projects were approved prior to the issuance of the major Crown project policy in June 1978.

### Conclusion

As required by the policy on major Crown projects, departments are increasingly defining the objectives of those projects in a more comprehensive manner, with particular attention being given to accurate estimates. A comprehensive management system was established in 1978 for the government-wide planning and implementation of major Crown projects. This system affects both central agencies and departments in terms of management capability, control, and accountability. However, because most major Crown projects have a seven-to-ten-year lifespan and the policy has been in effect for slightly more than seven years, it is still too early to reap its full benefits. Nonetheless, as reflected in this report, benefits of the new policy are progressively becoming apparent, in that the total cost overrun has continued to decrease to 3.7% from 26.2% in 1982.

De tous les grands projets de la Couronne déclarés, 83,3% respectent le coût approuvé actuellement ou lui sont inférieurs (voir le tableau 2).

Comme l'indique le tableau 3, trois dépassements de coûts actuels sont survenus à l'égard des projets. Le coût total approuvé actuellement pour ces projets est de \$475,3 millions de dollars, tandis que le coût total actuel prévu à l'achèvement s'élève à 773,6 millions de dollars. Le dépassement est donc de l'ordre de 298,3 millions de dollars, ou de 62,8% par rapport au coût approuvé actuellement. Deux de ces projets furent approuvés avant la promulgation, en juin 1978, de la politique sur les grands projets de la Couronne.

### Conclusion

La politique sur les grands projets de la Couronne préconise une façon plus globale d'établir les objectifs de ces projets et met l'accent sur l'exactitude des prévisions de coûts. En 1978, un système de gestion intégrée a été mis en place pour la planification et la mise en oeuvre des grands projets de la Couronne. Ce système vise tant les organismes centraux que les ministères en ce qui a trait à la capacité, au contrôle et à la responsabilité de la gestion. Toutefois, étant donné que la plupart des grands projets de la Couronne ont une durée de sept à dix ans et que la politique est en vigueur depuis un plus de sept ans, il est encore trop tôt pour en apprécier tous les avantages. Néanmoins, les avantages de la nouvelle politique ont commencé à se manifester en ce sens que le dépassement de coûts total a diminué continuellement, de 26,2 % en 1982 à 3,7 %.

PART 2

TABLE 1  
TOTAL MAJOR CROWN PROJECTS  
(BY DEPARTMENT, EFFECTIVE 30-09-85)  
(\$ MILLION)

DEPT	TOTAL PROJECTS	APPROVED PROJECT COST (1)	CURRENT APPROVED COST (2)	CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE (3)	TOTAL OVERRUN (4 = 3-1)	CURRENT OVERRUN (5 = 3-2)
DND	9	11,352.7	12,366.6	11,554.9	202.2	-811.7
MOT	3	1,590.4	1,590.4	1,499.3	-91.1	-91.1
NRC	2	135.1	173.8	173.8	38.7	-
PWC	2	293.5	294.2	382.6	89.1	88.4
NCC	1	65.0	129.1	326.0	261.0	196.9
CIDA	1	217.0	217.0	217.0	-	-
TOTAL	18	13,653.7	14,771.1	14,153.6	499.9 (3.7%)	-617.5

## Explanatory Notes:

Approved project cost accompanying the spending authority for the total project.

Current approved project cost as amended by most recent Treasury Board approval.

Total overrun represents the difference between approved project cost and the current estimated cost to complete.

Current overrun represents the difference between current approved cost and the current estimated cost to complete.



PARTIE 2

TABLEAU 1  
ENSEMBLE DES GRANDS PROJETS DE LA COURONNE  
(PAR MINISTÈRE AU 30-09-85)  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

<u>MIN.</u>	<u>NOMBRE DE PROJETS</u>	<u>COÛT APPR. DU PROJET (1)</u>	<u>COÛT APPR. ACTUELLEMENT (2)</u>	<u>COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈVEMENT (3)</u>	<u>DÉPASSE- MENT TOTAL (4 = 3-1)</u>	<u>DÉPASSE- MENT COURANT (5 = 3-2)</u>
DN	9	11 352,7	12 366,6	11 554,9	202,2	-811,7
TC	3	1 590,4	1 590,4	1 499,3	-91,1	-91,1
CNRC	2	135,1	173,8	173,8	38,7	-
TPC	2	293,5	294,2	382,6	89,1	88,4
CCN	1	65,0	129,1	326,0	261,0	196,9
ACDI	1	217,0	217,0	217,0	-	-
TOTAL	18	13 653,7	14 771,1	14 153,6	499,9 (3,7%)	-617,5

## Notes explicatives:

Coût approuvé du projet appuyé de l'autorisation de dépenser pour tout le projet.

Coût approuvé actuellement, tel que modifié par l'approbation du Conseil du Trésor la plus récente.

Dépassement total représente la différence entre le coût approuvé du projet et le coût actuel prévu à l'achèvement.

Dépassement courant représente la différence entre le coût approuvé actuellement et le coût actuel prévu à l'achèvement.

PART 2

TABLE 2  
MAJOR CROWN PROJECTS ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST  
(BY DEPARTMENT, EFFECTIVE 30-09-85)  
(\$ MILLION)

DEPT	TOTAL PROJECTS	PROJECTS ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST	% OF TOTAL	CURRENT APPROVED COST	CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE	CURRENT ESTIMATED UNDERRUN
DND	9	8	88.9	12,121.1	11,296.4	824.7
MOT	3	3	100.0	1,590.4	1,499.3	91.1
NRC	2	2	100.0	173.8	173.8	-
CIDA	1	1	100.0	217.0	217.0	-
PWC	2	1	50.0	193.5	193.5	-
NCC	1	-	-	-	-	-
TOTAL	18	15	83.3	14,295.8	13,380.0	915.8

PARTIE 2

TABLEAU 2

GRANDS PROJETS DE LA COURONNE DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR  
AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT  
(PAR MINISTÈRE AU 30-9-85)  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

MIN.	NOMBRE DE PROJETS	PROJETS DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT	% DU NOMBRE TOTAL	COÛT APPR. ACTUELLEMENT	COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈVEMENT	EXCÉDENT COURANT PRÉVU
DN	9	8	88,9	12 121,1	11 296,4	824,7
TC	3	3	100,0	1 590,4	1 499,3	91,1
CNRC	2	2	100,0	173,8	173,8	-
ACDI	1	1	100,0	217,0	217,0	-
TPC	2	1	50,0	193,5	193,5	-
CCN	1	-	-	-	-	-
TOTAL	18	15	83,3	14 295,8	13 380,0	915,8

PART 2

TABLE 3  
OVERRUN PROJECTS (MCPs) BASED ON CURRENT APPROVAL  
(BY DEPARTMENT, EFFECTIVE 30-09-85)  
(\$ MILLION)

DEPT	TOTAL PROJECTS	OVERRUN PROJECTS	% OF TOTAL	CURRENT APPROVED COST	CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE	CURRENT ESTIMATED OVERRUN	% OF CURRENT APPROVED COST
DND	9	1	11,1	245,5	258,5	13,0	5,3
NCC	1	1	100,0	129,1	326,0	196,9	152,5
PWC	2	1	50,0	100,7	189,1	88,4	87,8
OTHERS	6	-	-	-	-	-	-
TOTAL	18	3	37,5	475,3	773,6	298,3	62,8

PARTIE 2

TABLEAU 3  
GRANDS PROJETS DE LA COURONNE QUI ENREGISTRENT  
UN DÉPASSEMENT DE COÛT PAR RAPPORT À L'APPROBATION ACTUELLE  
(PAR MINISTÈRE AU 30-9-84)  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

MIN.	NOMBRE DE PROJETS	PROJETS QUI ENREGIS- TRENT UN DÉPASSEMENT	% DU NOMBRE TOTAL	COÛT APPR. ACTUELLE- MENT	COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈVEMENT	DÉPAS- SEMENT COURANT PRÉVU	% DU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT
DND	9	1	11,1	245,5	258,5	13,0	5,3
CCN	1	1	100,0	129,1	326,0	196,9	152,5
TPC	2	1	50,0	100,7	189,1	88,4	87,8
AUTRES	6	-	-	-	-	-	-
TOTAL	18	3	37,5	475,3	773,6	298,3	62,8



PART 2

**TABLE 4**  
**TOTAL MAJOR CROWN PROJECTS**  
**COMPARISON OF 1985 DATA WITH 1981 DATA**  
**(\$ MILLION)**

<u>YEAR</u>	<u>TOTAL PROJECTS</u>	<u>APPROVED PROJECT COST (1)</u>	<u>CURRENT APPROVED COST (2)</u>	<u>CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE (3)</u>	<u>TOTAL OVERRUN (4 = 3-1)</u>	<u>CURRENT OVERRUN (5 = 3-2)</u>
1981	14	6,811.2	8,482.3	8,490.8	1,679.6 (-24.7%)	8.5 (0.1%)
1982	22	6,250.8	8,066.4	7,889.8	1,639.0 (26.2%)	-176.6 (-2.2%)
1983	23	12,780.4	14,514.5	14,075.6	1,295.2 (10.1%)	-438.9 (-3.0%)
1984	19	13,185.6	14,353.8	13,915.6	730.0 (5.5%)	-438.2 (-3.1%)
1985	18	13,653.7	14,771.1	14,153.6	499.9 (3.7%)	-617.5 (-4.4%)
Change 1985	-1 (-11.1%)	468.1 (3.6%)	417.3 (2.9%)	238.0 (1.7%)	-230.1 (-31.5%)	-179.3 (-40.9%)

PARTIE 2

**TABLEAU 4**  
**ENSEMBLE DES GRANDS PROJETS DE LA COURONNE**  
**COMPARAISON DES DONNÉES DE 1985 AVEC CELLES DE 1981**  
**(EN MILLIONS DE DOLLARS)**

<u>ANNÉE</u>	<u>NOMBRE DE PROJETS</u>	<u>COÛT APPR. DU PROJET (1)</u>	<u>COÛT APPR. ACTUELLEMENT (2)</u>	<u>COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈVEMENT (3)</u>	<u>DÉPASSEMENT TOTAL (4 = 3-1)</u>	<u>DÉPASSEMENT COURANT (5 = 3-2)</u>
1981	14	6 811,2	8 482,3	8 490,8	1 679,66 (-24,7%)	8,5 (0,1%)
1982	22	6 250,8	8 066,4	7 889,8	1 639,0 (26,2%)	-176,6 (-2,2%)
1983	23	12 780,4	14 514,5	14 075,6	1 295,2 (10,1%)	-438,9 (-3,0%)
1984	19	13 185,6	14 353,8	13 915,6	730,0 (5,5%)	-438,2 (-3,1%)
1985	18		14 771,1	14 153,6	499,9 (3,7%)	-617,5 (-4,4%)
Variation 1984	-1 (11,1%)	468,1 (3,6%)	417,3 (2,9%)	238,0 (1,7%)	-230,1 (-31,5%)	-179,3 (-40,9%)

PART 2

TABLE 5  
MAJOR CROWN PROJECTS ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST  
COMPARISON OF 1985 DATA WITH 1981 DATA  
(\$ MILLION)

<u>YEAR</u>	<u>TOTAL PROJECTS</u>	<u>PROJECTS ON OR UNDER CURRENT APPROVED COST</u>	<u>% OF TOTAL</u>	<u>CURRENT APPROVED COST</u>	<u>CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE</u>	<u>CURRENT ESTIMATED UNDERRUN</u>
1981	14	12	86.0	7,247.6	7,232.6	15.0
1982	22	20	91.0	7,949.0	7,768.5	180.5
1983	23	22	95.7	14,437.5	13,992.5	445.0
1984	19	17	89.5	14,124.6	13,485.5	639.1
1985	18	15	83.3	14,295.8	13,380.0	915.8
Change 1984	-1 (-11.1%)	-2 (-11.8%)	6.2	171.2 (1.2%)	-105.5 (-1.0%)	276.7 (43.3%)

PARTIE 2

TABLEAU 5

GRANDS PROJETS DE LA COURONNE DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR  
AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT  
COMPARAISON DES DONNÉES DE 1985 AVEC CELLES DE 1981  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

<u>ANNÉE</u>	<u>NOMBRE DE PROJETS</u>	<u>PROJETS DONT LE COÛT CORRESPOND OU EST INFÉRIEUR AU COÛT APPROUVÉ ACTUELLEMENT</u>	<u>% DU NOMBRE TOTAL</u>	<u>COÛT APPR. ACTUELLEMENT</u>	<u>COÛT ACTUEL PRÉVU À L'ACHÈVEMENT</u>	<u>EXCÉDENT COURANT PRÉVU</u>
1981	14	12	86,0	7 247,6	7 232,6	15,0
1982	22	20	90,0	7 949,0	7 768,5	180,5
1983	23	22	95,7	14 437,5	13 992,5	445,0
1984	19	17	89,5	14 124,6	13 485,5	639,1
1985	18	15	83,3	14 295,8	13 380,0	915,8
Variation 1984	-1 (11,1%)	-2 (-11,8%)	6,2	171,2 (1,2%)	-105,5 (-1,0%)	276,7 (43,3%)

PART 2

TABLE 6  
OVERRUN PROJECTS (MCPs) BASED ON CURRENT APPROVAL  
COMPARISON OF 1984 DATA WITH 1981 DATA  
(\$ MILLION)

<u>YEAR</u>	<u>TOTAL PROJECTS</u>	<u>OVERRUN PROJECTS</u>	<u>% OF TOTAL</u>	<u>CURRENT APPROVED COST</u>	<u>CURRENT ESTIMATED COST TO COMPLETE</u>	<u>CURRENT ESTIMATED OVERRUN</u>	<u>% OF CURRENT APPROVED COST</u>
1981	14	2	14.0	1,234.7	1,258.3	23.5	1.9
1982	22	2	9.1	117.4	121.3	3.9	3.3
1983	23	1	4.3	87.0	93.1	6.1	7.0
1984	19	2	10.5	229.2	430.1	200.9	87.7
1985	18	3	37.5	475.3	773.6	298.3	62.8
Change 1985	-1 (-5.3%)	1 (50%)	27.0	246.1 (107.4%)	343.5 (79.9%)	97.4 (48.5%)	-24.9

PAKTIE 2

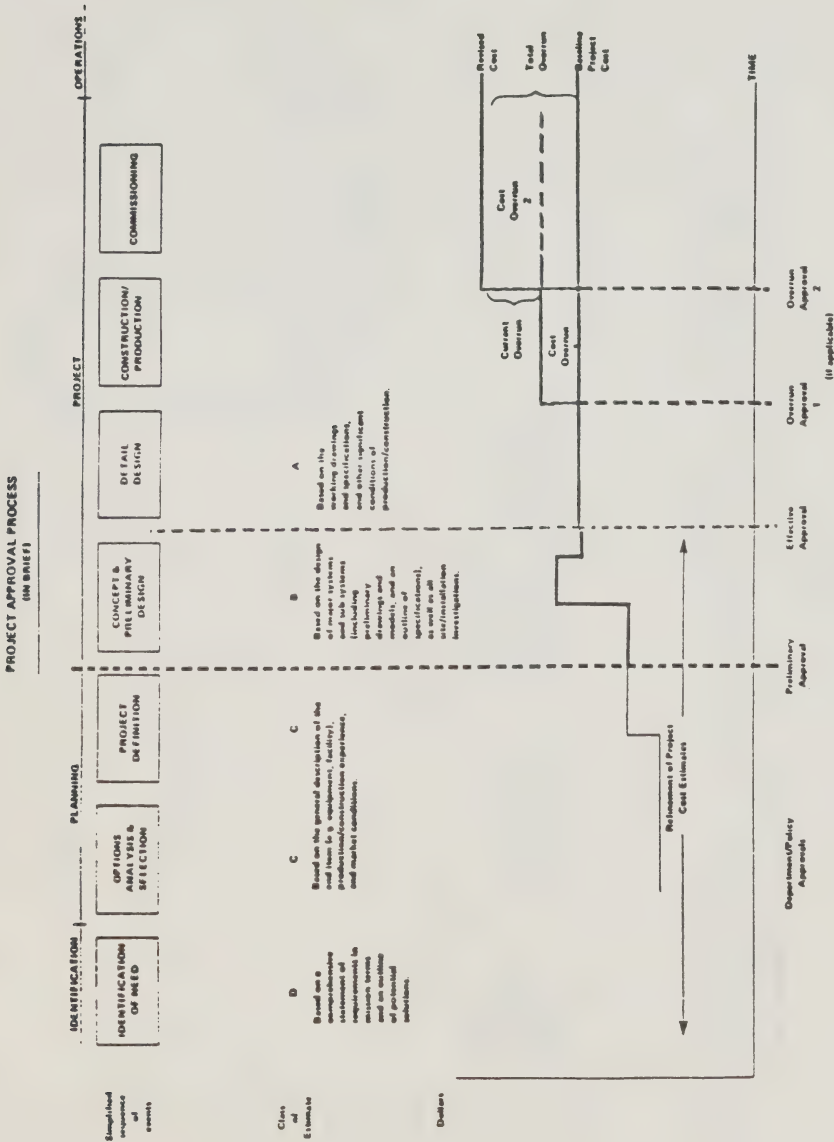
TABLEAU 6  
GRANDS PROJETS DE LA COURONNE QUI ENREGISTRENT  
UN DÉPASSEMENT DE COÛT PAR RAPPORT À L'APPROBATION ACTUELLE  
COMPARAISON DES DONNÉES DE 1985 AVEC CELLES DE 1981  
(EN MILLIONS DE DOLLARS)

<u>ANNÉE</u>	<u>NOMBRE DE PROJETS</u>	<u>PROJETS QUI ENREGIS- TRENT UN DÉPASSEMENT</u>	<u>% DU NOMBRE TOTAL</u>	<u>COÛT APPR. ACTUELLE- MENT</u>	<u>COÛT APPR. PRÉVU À L'ACHÈVEMENT</u>	<u>DÉPAS- SEMENT COURANT PRÉVU</u>	<u>% DU COÛT APPR. ACTUELLEMENT</u>
1981	14	2	14,0	1 234,7	1 258,3	23,5	1,9
1982	22	2	9,1	117,4	121,3	3,9	3,3
1983	23	1	4,3	87,0	93,1	6,1	7,0
1984	19	2	10,5	229,2	430,1	200,9	87,7
1985	18	3	37,5	475,3	773,6	298,3	62,8
Variation 1985	-1 (-5,3%)	1 (50%)	27,0	246,1 (107,4%)	343,5 (79,9%)	97,4 (48,5%)	-24,9



Appendix A

Appendice A

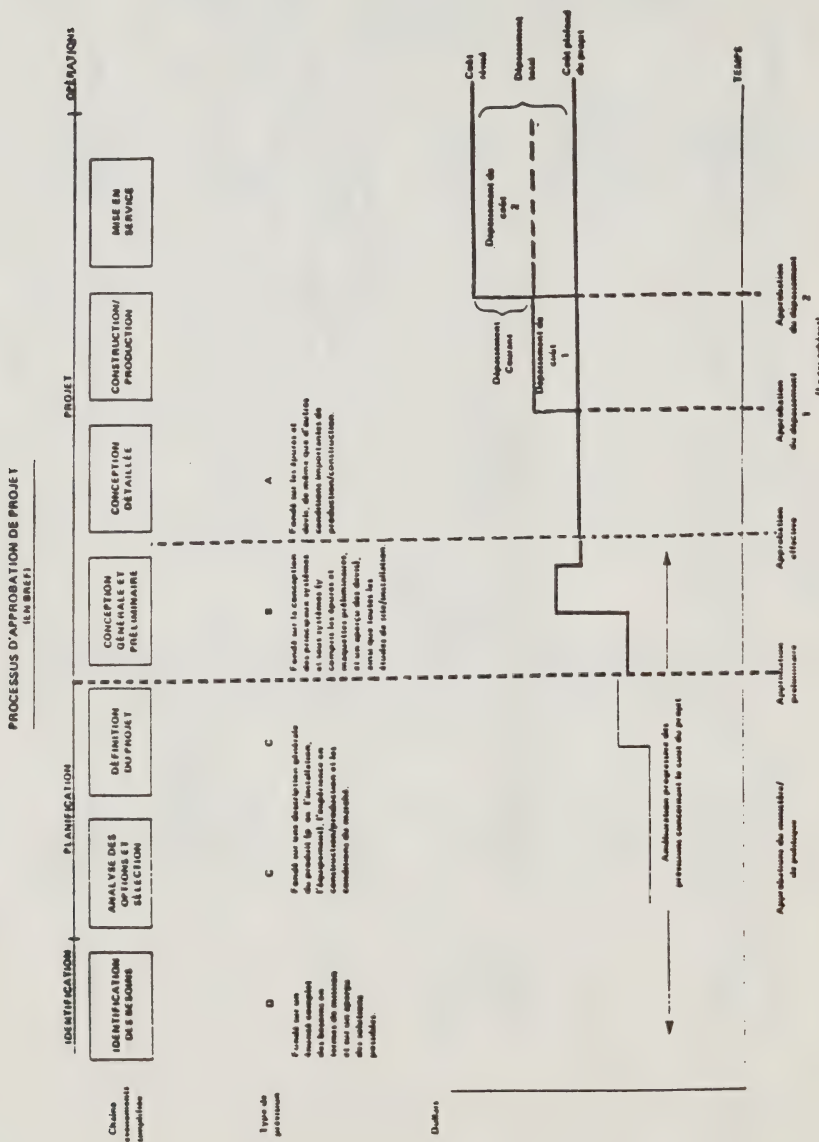


## Administrative policy manual

## Manuel de la politique administrative

## Appendix A

## Appendice A













*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Tuesday, February 17, 1987

*From the Treasury Board Secretariat:*

G.G. Capello, Deputy Secretary, Administrative Policy Branch;

David McEachran, Assistant Secretary, Administrative Policy Branch;

Jean-Guy Haché, Acting Director, Planning and Evaluation, Administrative Policy Branch.

#### TÉMOINS

Le mardi 17 février 1987

*Du Secrétariat du Conseil du Trésor:*

G.G. Capello, sous-secrétaire, Direction de la politique administrative;

David McEachran, secrétaire adjoint, Direction de la politique administrative;

Jean-Guy Haché, directeur intérimaire, Planification et évaluation, Direction de la politique administrative.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, February 19, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le jeudi 19 février 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Reports of the Auditor General of Canada for:

- The fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 15, Follow-up: Program Evaluation;
- The fiscal year ended March 31, 1985—Chapter 3, Audit Notes: IMPAC Evaluation Study;
- The fiscal year ended March 31, 1984—Chapter 5, Internal Audit

### CONCERNANT:

Rapports du Vérificateur général du Canada pour:

- L'exercice financier terminé le 31 mars 1986—Chapitre 15, Suivi: Évaluation de programmes;
- L'exercice financier terminé le 31 mars 1985—Chapitre 3, Notes de vérification: Étude d'évaluation du PPCG;
- L'exercice financier terminé le 31 mars 1984—Chapitre 5, Vérification interne

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, FEBRUARY 19, 1987

(18)

*[Text]*

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:09 o'clock a.m., this day in Room 371 West Block, the Vice-Chairman, Marcel R. Tremblay, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*Substitute Member present:* Jack Scowen for Alan Redway.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Comptroller General of Canada:* Michael H. Rayner, Comptroller General; Gérard G. Duclos, Deputy Comptroller General, Management Review Branch; Guy Leclerc, Deputy Comptroller General, Program Evaluation Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 15, Follow-up: Program Evaluation, Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986; Chapter 3, Audit Notes: IMPAC Evaluation Study, Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1985 and Chapter 5, Internal Audit, Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1984.

The opening statement of Michael H. Rayner was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 11:47 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 19 FÉVRIER 1987

(18)

*[Traduction]*

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 09, dans la pièce 371 de l'Édifice de l'Ouest, sous la présidence de Marcel R. Tremblay, (président).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Anthony Roman et Marcel R. Tremblay.

*Membre suppléant présent:* Jack Scowen remplace Alan Redway.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du bureau du Contrôleur général du Canada:* Michael H. Rayner, Contrôleur général; Gérard G. Duclos, Contrôleur général adjoint, Direction de l'examen de la gestion; Guy Leclerc, Sous-contrôleur général, Direction de l'évaluation des programmes.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend d'étudier le chapitre 15, à la rubrique intitulée *Suivi: Évaluation de programme*, du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986; le chapitre 3, à la rubrique intitulée *Notes de vérification: Étude d'évaluation du PPCG*, du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1985; et le chapitre 5, à la rubrique intitulée *Vérification interne*, du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice clos le 31 mars 1984.

La déclaration préliminaire de Michael H. Rayner est tenue pour lue.

Les témoins répondent aux questions.

À 23 h 47, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, February 19, 1987

• 1007

**Le vice-président:** À l'ordre!

À l'ordre du jour, nous commençons aujourd'hui l'étude des rapports du Contrôleur général du Canada. Nous avons l'honneur et le plaisir de recevoir, du bureau du Contrôleur général, M. Rayner.

Mr. Rayner, considering that your documents are already tabled and distributed to all the members, if you agree it will be deemed to have been read. I am asking Mr. Rayner if he wants to comment on his note by additional comments. If so, go ahead Mr. Rayner.

**Statement by M. H. Rayner (Comptroller General, Office of the Comptroller General of Canada):** Madam Chair and members of the Public Accounts Committee, we welcome this opportunity for a discussion with your Committee on the work of the Office of the Comptroller General.

Members may recall that the OCG was created in response to strong recommendations by the Auditor General in his 1976 Report. The government concurred that there was a need for a separate centre of expertise that would provide strong professional leadership in pursuit of improved financial management and control within departments and agencies. As a result, the Financial Administration Act was amended in 1978 to create the Office as a separate department of Government, reporting to the President of the Treasury Board.

On its formation in 1978, the Office was given broad responsibility for:

developing and implementing financial administration legislation, policies, standards, systems and procedures so that public monies would be collected and expended with probity, economy and efficiency and that financial and non-financial assets would be under effective custody and control.

developing satisfactory policies and procedures for the internal audit of management practices and processes, and for the evaluation of government programs.

ensuring that effective and prompt remedial action is taken by departments and agencies on matters raised by the Auditor General and on recommendations of your Committee.

The Office's present overall objective, as expressed in our Expenditure Plan (Estimates—Part III), is "...to see to the establishment and maintenance of sound management practices in the federal government by

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement Électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 19 février 1987

**The Vice-Chairman:** Order.

On today's agenda we begin the study of the reports of the Comptroller General of Canada. We have the honour and the pleasure to have with us today from the Office of the Comptroller General, Mr. Rayner.

Monsieur Rayner, compte tenu du fait que vos documents ont déjà été déposés et qu'ils ont été distribués à tous les membres du Comité, si vous êtes d'accord avec nous, nous allons tenir pour acquis qu'ils ont été lus. Je demande à M. Rayner s'il désire ajouter des commentaires supplémentaires. Si tel est le cas, allez-y, monsieur Rayner.

**Déclaration de M. H. Rayner (contrôleur général, bureau du Contrôleur général du Canada):** Madame la présidente, chers membres du Comité, je suis heureux de vous exposer le travail du bureau du Vérificateur général.

Vous savez peut-être que le Bureau a été créé en réponse aux recommandations contenues dans le rapport de 1976 du Vérificateur général. Le gouvernement a convenu qu'il était nécessaire de créer un centre séparé d'expertise pour faire preuve de leadership professionnel dans l'amélioration de la gestion et du contrôle des finances dans les ministères et les organismes. De ce fait, on a modifié la Loi sur l'administration financière en 1978 pour faire du Bureau un ministère fédéral relevant du président du Conseil du Trésor.

À sa formation en 1978 le Bureau avait pour mandat:

d'établir et d'appliquer la législation sur l'administration financière, les politiques, les normes, les systèmes et les procédures afin que les deniers et biens publics soient recueillis et utilisés avec probité, économie et efficience et que les biens financiers et autres soient assujettis à une surveillance et à un contrôle efficaces;

d'établir des politiques et des procédures satisfaisantes concernant la vérification interne des pratiques et des processus de gestion et l'évaluation des programmes fédéraux;

de vérifier que les ministères et les organismes prennent des mesures correctives efficaces et rapides au sujet des questions soulevées par le Vérificateur général et des recommandations de votre Comité.

L'objectif global actuel du bureau indiqué dans le plan des dépenses (partie III du Budget des dépenses) est le suivant: «...de veiller à l'établissement et au maintien, au sein de l'administration fédérale, de saines pratiques de

*[Texte]*

developing policies and standards for financial and operational planning, reporting and controls, and by promoting and monitoring improvements in the practice of financial and operational management in departments and agencies".

To fulfil these responsibilities, the Office is organized into three branches, each headed by a Deputy Comptroller General. Financial administration policy development and implementation is carried out by the Policy Development Branch under the direction of Mr. J. (Andrew) Macdonald. This Branch is concerned with financial and operational management control, systems and reporting, and the professional development and functional leadership of financial officers in departments and agencies.

Evaluation of the effectiveness of government programs is another major concern of the Office. The Program Evaluation Branch under Mr. Guy Leclerc is dedicated to providing policy direction, advice, assistance and professional development to ensure that departments regularly consider the effectiveness of their programs.

The challenge of improving the state of management practices across government has been the focus of the Management Practices Branch, where the IMPAC (Improvement in Management Practices and Controls) program has been co-ordinated. With IMPAC nearing completion, the Branch recently assumed responsibility for internal audit policy development and implementation, the conduct of special studies and the co-ordination of activities and follow-up action taken with respect to the reports of the Auditor General and of your committee. This branch is led by Mr. Gérard Duclos.

Over the years since the Office was established, significant progress has been made in strengthening management infrastructures in departments. Let me cite a number of examples.

The IMPAC program, through which we assessed the state of management practices and processes in departments and worked with them to develop action plans for correcting deficiencies, is near completion. Approximately 90% of the corrective measures identified in the action plans have been completed. Tangible benefits of over \$250 million have been associated with the program and an evaluation report, copies of which were sent to your Committee on January 10, 1986, has identified a number of additional qualitative benefits attributable to IMPAC.

Much progress has also been made in the area of internal audit. This function is important both because of its value in supporting deputy heads in their management responsibilities and because of the reliance placed on its work by central agencies and the Auditor General. The Office has provided standards, a handbook and specific methodology for internal auditors, and has worked closely with the Public Service Commission to ensure that qualified professional staff are hired and that quality

*[Traduction]*

gestion par l'élaboration de politiques et de normes en matière de planification, de rapports et de contrôles financiers et opérationnels, et par la promotion et le contrôle des améliorations aux pratiques de gestion financière et opérationnelle dans les ministères et organismes».

Pour remplir son mandat, le Bureau est formé par trois directions, dont chacune est dirigée par un sous-contrôleur général. L'élaboration et la mise en oeuvre de la politique d'administration financière incombent à la Direction de l'élaboration de la politique, placée sous la direction de M. J. (Andrew) Macdonald. Elle s'occupe du contrôle de gestion financière et opérationnelle, des systèmes et des rapports, du perfectionnement professionnel et du leadership fonctionnel des agents financiers des ministères et organismes.

L'évaluation de l'efficacité des programmes fédéraux est l'une des principales fonctions du Bureau. La Direction de l'évaluation des programmes, qui relève de M. Guy Leclerc, fournit des instructions, des avis et de l'aide et veille au perfectionnement professionnel pour que les ministères examinent régulièrement l'efficacité de leurs programmes.

L'amélioration des pratiques de gestion dans l'administration fédérale incombe à la Direction des pratiques de gestion, chargée aussi de coordonner le Programme PPCG (perfectionnement des pratiques et des contrôles de gestion). Plus récemment, alors que le PPCG prendrait fin, la Direction a été chargée d'élaborer et d'appliquer la politique de vérification interne, de mener des études spéciales et de coordonner les activités et le suivi des rapports du Vérificateur général et de votre Comité. La Direction est dirigée par M. Gérard Duclos.

Depuis la création du Bureau, des progrès énormes ont été réalisés à l'égard des infrastructures de gestion des ministères. Je vous citerai quelques exemples.

Le PPCG, dont nous nous sommes servi pour évaluer l'état des pratiques et des processus de gestion dans les ministères et pour dresser les plans d'action qui permettraient de combler les lacunes, tire à sa fin. Environ 90 p. 100 des mesures correctives mentionnées dans ces plans sont prises. Le programme a généré plus de 250 millions de dollars en bénéfices, et le rapport d'évaluation, dont nous avons envoyé des copies à votre Comité le 10 janvier 1986, mentionne un certain nombre de retombées qualitatives additionnelles du PPCG.

Le Bureau a accompli des progrès considérables dans la vérification interne. Cette fonction est importante parce qu'elle aide les sous-chefs à assurer la gestion et parce que les organismes centraux et le Vérificateur général lui font confiance. Le Bureau a fourni des normes, un manuel et des méthodes aux vérificateurs internes et a travaillé étroitement avec la Commission de la Fonction publique pour faire recruter des professionnels qualifiés et leur faire donner une formation de qualité. La plupart des

*[Text]*

training is available for them. At this point, most departments with which the Office maintains ongoing liaison have in place the appropriate policy, methodology and organizational capability to conduct effective internal audits. This was acknowledged by the Auditor General in his 1984 study of the function. His annual reports also regularly identify instances where his Office has been able to rely on the work of internal auditors.

A similar situation prevails in the program evaluation function. Steady progress has been made in developing systematic evaluation of programs as an integral part of good management. The Office has provided a broad range of policy, methodology, advice and training to the evaluation community and, through participation in departmental advisory committees, has achieved marked improvement both in the quality of evaluations performed and in their use in decision-making. At this time, 37 departments, accounting for 85% of expenditures forecast in the Estimates, have the basic infrastructure requirements in place to properly conduct and report on evaluations of their programs.

I know that members of the Committee will recognize that policies, processes and organizational structures, however important, are not by themselves sufficient indicators of performance in managing resources efficiently or delivering programs effectively. Clearly, timely, relevant and reliable information which results from a program evaluation or internal audit study, or from any other element of the overall management control system, is essential to accountability and to the assessment of the performance of government programs. My Office has been placing increasing emphasis on improvements in the provision of good management information to enhance the ability of Parliament, the Treasury Board and deputy heads to monitor performance in relation to plans.

This orientation fully supports the basic philosophy of the government's Increased Ministerial Authority and Accountability initiative. IMAA, as it has been termed, will provide greater authority and flexibility to Ministers and their departmental managers to make day-to-day operating decisions, while ensuring accountability through the assessment of results achieved. In essence, IMAA involves a shift from a heavy reliance on pre-transaction controls in the form of numerous Treasury Board submissions, to greater decision-making freedom for departmental management, but within a formal accountability framework which is clearly oriented to the review of results in relation to agreed plans.

In addition to our focus on improving information, we are also responding to the IMAA initiative with a new emphasis in our management practices review activity on constructive oversight of the capability of departments to assume increased managerial authority and to maintain effective management control on a continuous basis. While relying to the greatest degree practical on the work of the departmental review groups, the Office will also be

*[Translation]*

ministères en liaison permanente avec le Bureau ont maintenant une politique pertinente et les méthodes et les moyens de faire de bonnes vérifications internes. Le Vérificateur général l'a constaté dans son étude de 1984 sur la fonction. Ses rapports annuels citent régulièrement les cas où son Bureau a pu se fier au travail des vérificateurs internes.

La situation est semblable pour l'évaluation des programmes. Le Bureau a fait des progrès constants en matière d'évaluation systématique des programmes. Il a donné bon nombre d'avis, de conseils et d'explications aux évaluateurs et, par sa participation aux groupes de travail des ministères, il a nettement favorisé la qualité des évaluations et leur utilisation dans la prise de décision. À l'heure actuelle, 37 ministères, qui représentent 85 p. 100 des dépenses prévues dans le budget, ont l'infrastructure requise pour bien évaluer leurs programmes et faire les rapports connexes.

Je sais que les membres du Comité comprennent que les politiques, les structures organisationnelles et les processus sont importants, mais qu'ils n'indiquent pas avec précision les résultats obtenus dans la gestion des ressources ou l'exécution des programmes. De toute évidence, l'opportunité, la pertinence et la fiabilité des renseignements tirés d'une évaluation de programmes d'une étude de vérification interne ou de tout autre élément du système de contrôle de la gestion générale sont indispensables à la reddition des comptes et à l'évaluation des résultats des programmes fédéraux. C'est pourquoi mon Bureau a toujours insisté pour que l'on présente des renseignements de gestion pertinents afin d'aider le Parlement, le Conseil du Trésor et les sous-chefs à examiner les résultats obtenus par rapport aux plans.

Notre démarche cadre parfaitement avec la doctrine de l'accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministériels (APRM). Comme son nom l'indique, l'APRM donne aux ministres et aux gestionnaires plus de pouvoirs et de latitude à l'égard des décisions courantes tout en les obligeant à justifier les résultats. Il constitue essentiellement un passage du contrôle avant le fait revêtant la forme de présentations au Conseil du Trésor à une plus grande liberté d'action des gestionnaires, dans un cadre formel de responsabilité axé sur l'examen des résultats par rapport aux plans convenus.

En plus d'améliorer l'information, nous appliquons le principe de l'APRM en insistant dans nos examens des pratiques de gestion sur l'attention qu'il convient de porter à la capacité des ministères à assumer en permanence plus de pouvoirs et de contrôles en matière de gestion. Bien qu'il fasse largement confiance aux équipes de vérification interne, le Bureau entend participer aux examens périodiques approfondis des



*[Texte]*

involved in periodic in-depth reviews of departments in the conduct of government-wide and other special studies as directed from time to time by the Treasury Board.

I would like to now report to the Committee on some of our current initiatives in the area of financial administration and reporting.

Madam Chair, you and members of your Committee have shown a great deal of interest in the improvement of cash management in the government. As described in our progress report to your Committee dated March 31, 1986, and as acknowledged by the Auditor General in his 1986 Report, improvement in cash management has been and is a high priority. Over a relatively short period, substantial progress has already been made in establishing improved cash management practices. I am pleased to report that the government achieved \$57.3 million of its \$58 million target in cash management deficit-reduction gains for 1985-86. In addition, \$364 million was recovered from Crown corporations. We will continue to review major revenue inflows, goods and services, acquisitions and transfer payments with a view to achieving targeted savings of \$96 million in this fiscal year. I can say at this time that we expect the Government will meet this target.

We also have a project underway to update the framework for the control of financial transactions. This will determine how the application of modern techniques and electronic technology can improve efficiency through reductions in the workload associated with processing the huge volumes of financial transactions within government. This initiative has progressed to the implementation stage on a pilot basis in several departments and will be assessed over the next year for application on a wider basis.

Another important project which is intended to strengthen program management relates to the collection of government-wide financial information.

The requirement for departments to report to central agencies on their financial and management performance is embedded in numerous Treasury Board policies. In recognition of the fact that the quality and availability of financial information reported to central agencies is critical to the accountability process, we began an initiative in 1986-87 which aims to ensure that reliable, recurring information on the management of financial resources is made available in the most efficient manner possible.

Preliminary results of a needs survey on government-wide financial information, to be completed shortly, suggest that regular reporting can be streamlined to reduce areas of overlap, to fill information gaps and to make greater use of automated central information systems.

My Office is also concerned with improving the information to Parliament on the planned and actual

*[Traduction]*

ministères et aux études générales et spéciales qu'ordonnera le Conseil du Trésor.

J'aimerais maintenant signaler quelques-unes de nos initiatives en matière d'administration financière et de rapport.

Madame la présidente, les membres de l'auditoire se sont vivement intéressés à l'amélioration de la gestion de la trésorerie dans la fonction publique. Comme nous l'avons indiqué à votre Comité dans notre rapport d'étape du 31 mars 1986 et comme l'a confirmé le Vérificateur général dans son rapport de 1986, l'amélioration de cette gestion est considérée comme une priorité; en relativement peu de temps nous sommes parvenus à améliorer sensiblement les pratiques de gestion de la trésorerie. Je vous signale avec plaisir que le gouvernement s'était fixé pour objectif en 1985-1986 de réduire le déficit de 58 millions au niveau de la gestion de la trésorerie et qu'il est parvenu à économiser 57,3 millions. De plus, il a recouvré 364 millions des sociétés d'État. Nous continuerons d'examiner les recettes, les achats de biens et de services par l'État et les paiements de transfert pour économiser 96 millions pendant l'exercice financier courant. J'estime actuellement que le gouvernement atteindra l'objectif cette année.

Nous avons aussi lancé un projet de mise à jour du cadre de contrôle des opérations financières pour savoir comment les techniques modernes, les systèmes de pointe et l'électronique peuvent accroître l'efficacité en réduisant le traitement des opérations financières fédérales. Le projet est au stade de la mise à l'essai sur une base pilote dans plusieurs ministères et il sera évalué l'année prochaine en vue de sa généralisation.

Un autre projet important ayant pour but de renforcer la gestion des programmes concerne la collecte de l'information financière dans l'ensemble de l'administration fédérale.

Le Conseil du Trésor oblige les ministères à présenter aux organismes centraux des rapports sur leur rendement financier. Parce que nous savons que la reddition des comptes dépend de la qualité et de l'accessibilité des renseignements financiers présentés aux organismes centraux, nous avons pris des mesures en 1986-1987 pour que des renseignements répétitifs fiables sur la gestion des ressources financières soient communiqués de la meilleure façon possible.

Les premiers résultats de l'enquête sur les besoins en renseignements financiers dans l'administration fédérale, enquête qui prendra fin bientôt, indiquent qu'on peut simplifier les rapports réguliers pour réduire le chevauchement, combler les lacunes informationnelles et utiliser davantage les systèmes d'information centraux informatisés.

Mon Bureau est soucieux d'améliorer les renseignements destinés au Parlement au sujet des

*[Text]*

expenditures and results of government programs. As you are aware, we have been addressing these information needs through projects to reform the Estimates and improve the Public Accounts. The 1987-88 Main Estimates, to be tabled shortly, will include for the first time the reporting of planned and actual performance (in terms of both expenditures and results) for all departmental programs. While the tabling of the 1987-88 Estimates is the final step in the project to develop and implement a three-part presentation of the annual expenditure plans of the government, I want to assure the Committee that my Office realizes that further improvements can still be made and that it has an ongoing responsibility to respond to new and evolving information needs which may arise as a result of Parliamentary reform or issues raised by the Auditor General.

I would summarize by noting that we are proud of what the Office has achieved to date, and of our role in support of departments, of the Treasury Board and of Parliament. We look forward to assisting your committee in its deliberations to-day and in its ongoing pursuit of improved management in government.

**Mr. Rayner:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to add a few additional comments to those contained in the formal statement. I believe this is the first such meeting in which the committee has taken an overview of the work of the Office of the Comptroller General since my predecessor Harry Rogers appeared before the committee in March 1982. It is my own first appearance since last June. We welcome very much the opportunity to meet with the committee and discuss the activities of the Office of the Comptroller General.

I should also mention to committee members that the opening statement we provided you in advance of the meeting was prepared before we received the orders of the day for the meeting and, therefore, presents a general overview of the office rather than specific comment related to the three areas specified in the orders—namely the reference to the 1986 Auditor General's report dealing with the chapter 15 reference to program evaluation; the 1985 chapter 3 reference to the IMPAC evaluation; and the 1984 chapter 5 reference to internal audit. We are of course fully prepared to discuss with you those specific references as well as the general work of the office.

I would also like to give members some quick background information on my colleagues who are with me. Gerry Duclos, Deputy Comptroller General, is responsible for management practices, and he specifically has responsibility for the IMPAC program as well as for our internal auditing activities. Andrew Macdonald, Deputy Comptroller General of the Policy Development Branch, has responsibility in our office for financial management, financial systems, reporting, including estimates and public accounts. Guy Leclerc, the Deputy

*[Translation]*

dépenses prévues et réelles, et des résultats des programmes fédéraux. Comme vous le savez, nous avons étudié la question au moyen de projets visant à réformer le budget et à améliorer les comptes publics. Le budget principal de 1987-1988, qui sera déposé bientôt, comprendra pour la première fois le rapport du rendement prévu et obtenu (du point de vue des dépenses et des résultats) pour tous les programmes ministériels. Bien que le dépôt du Budget de 1987-1988 soit la dernière étape de l'élaboration et de la mise en oeuvre de la présentation en trois parties des plans de dépenses annuels de l'État, je désire préciser au Comité que mon Bureau sait très bien que d'autres améliorations sont possibles et qu'il doit répondre aux besoins d'information qui peuvent résulter de la réforme parlementaire ou des questions du Vérificateur général.

Pour terminer, sachez que nous sommes fiers des réalisations du Bureau et heureux d'avoir aidé les ministères, le Conseil du Trésor et le Parlement. Nous espérons avoir le plaisir d'aider votre Comité dans ses délibérations d'aujourd'hui et dans son amélioration future de la gestion des affaires publiques.

**M. Rayner:** Merci, monsieur le président. J'aimerais ajouter quelques commentaires à ceux qui sont contenus dans la déclaration préliminaire. Je crois qu'il s'agit de la première réunion durant laquelle le Comité a pu avoir un aperçu général depuis que mon prédécesseur Harry Rogers s'est présenté devant ce Comité, en mars 1982. C'est la première fois que je me présente ici depuis juin dernier. Nous sommes toujours heureux d'avoir l'occasion de rencontrer le Comité et de discuter des activités du bureau du Contrôleur général.

Je voudrais également mentionner aux membres du Comité que la déclaration préliminaire que nous vous avons remise avant la réunion a été préparée avant que nous ne recevions l'ordre du jour de cette réunion et que par conséquent, elle présente un aperçu général du travail du bureau plutôt que des commentaires spécifiques reliés aux trois secteurs d'intérêt dont il est question à l'ordre du jour, c'est-à-dire le chapitre 15 du rapport du Vérificateur général de 1986, chapitre qui renvoie à l'évaluation des programmes; le chapitre 3 du même rapport de l'année 1985 qui renvoie à l'évaluation du PPCG; et le chapitre 5 du rapport de 1984 qui renvoie aux travaux de vérification interne. Nous sommes naturellement disposés à discuter de ces questions spécifiques avec vous de même que nous sommes disposés à discuter des travaux de notre bureau en général.

J'aimerais également donner aux membres du Comité des renseignements de base sur les collègues qui m'accompagnent aujourd'hui. Gerry Duclos, sous-contrôleur général, a la responsabilité des pratiques de gestion, et il s'occupe tout particulièrement du programme PPCG de même que de nos activités dans le domaine des vérifications internes. Andrew Macdonald est sous-contrôleur général de la Direction de l'élaboration des politiques et, dans notre bureau, il a la responsabilité de la gestion financière, des systèmes financiers, de

[Texte]

Comptroller General, is responsible for the Program Evaluation Branch. Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Ravis, do you want to start first with a question or do you prefer to go to the other side?

**Mr. Ravis:** I would be happy to let some members of the opposition start if they wish.

**The Vice-Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I am not sure where to start. To what extent has IMPAC been successful across the board? Are you feeling it has been and is a worthwhile operation as far as the Office of the Comptroller General is concerned?

**Mr. Rayner:** Mr. Chairman, Mr. Hovdebo, the short answer is yes. The position of the office is that IMPAC has indeed over its life been a success, and it has achieved a great deal of improvement in the management infrastructure of the federal government.

The program is reaching its conclusion. We expect to wind it up by the end of the next fiscal year. As committee members will be aware, we tabled with the committee during the last year a copy of a formal program evaluation of the program conducted by an outside consultant. The report was favourable. It suggested there were significant tangible and intangible benefits arising from the IMPAC process.

• 1015

**Mr. Hovdebo:** I have the list of the programs and the departments that were in specific programs. Have all of the departments completed their plans?

**Mr. Rayner:** The process calls for the recognition of completion of the plans by virtue of what we call a sign-off in which an assessment of progress on the plan and completion of the individual projects is made by my officials in consultation with the departments involved. Mr. Duclos can provide the specific statistics, but my recollection is that 13 have been formally signed off to date. We expect that an additional 9 will be signed off by the end of this fiscal year and this will leave about 4 to be signed off during the next fiscal year.

**Mr. Hovdebo:** Are you willing to estimate the tangible benefits?

**Mr. Rayner:** I would like to ask Mr. Duclos, who has been responsible for the IMPAC program, to comment on that. I would simply say that the Abt Associates report does make reference to tangible benefits that have been monitored or calculated over the life of the program, and it also makes reference to the fact that there have been very significant intangible benefits as well. Perhaps we could ask Mr. Duclos to highlight the reporting of what we call reportables or intangible benefits.

[Traduction]

l'établissement des rapports, des prévisions et des comptes publics. Guy Leclerc, sous-contrôleur général, à la responsabilité de la Direction de l'évaluation des programmes. Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Monsieur Ravis, voulez-vous commencer à poser la première question ou préférez-vous que nous allions de l'autre côté?

**M. Ravis:** Je serais heureux de laisser la parole à l'opposition si elle le veut bien.

**Le vice-président:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Je ne sais pas exactement par où commencer. Jusqu'à quel point le programme PPCG a-t-il été un succès, en général? Selon vous, cela a-t-il été une opération qui en valait la peine, du point de vue du bureau du Contrôleur général?

**M. Rayner:** Monsieur le président, monsieur Hovdebo, la réponse la plus brève est oui. Selon notre bureau, le programme PPCG a été véritablement un succès parce qu'il nous a permis d'améliorer de façon sensible l'infrastructure de gestion du gouvernement fédéral.

Le programme en arrive maintenant à sa fin. Nous croyons pouvoir fermer le dossier à la fin de la prochaine année financière. Comme le savent déjà les membres du Comité, nous avons déposé, au cours de l'année dernière, devant ce Comité, la copie de l'évaluation officielle du programme, évaluation qui a été faite par des spécialistes de l'extérieur. Leur rapport était favorable. Ils en venaient à la conclusion que le PPCG avait produit des profits importants, les uns tangibles et les autres intangibles.

**M. Hovdebo:** J'ai ici la liste des programmes et des ministères qui ont inscrit des programmes spécifiques. Est-ce que tous les ministères ont réalisé leurs projets?

**M. Rayner:** Nous avons conçu un système grâce auquel nous pouvons reconnaître qu'un projet a été parachevé, grâce à un avis de parachèvement qui permet aux responsables de mon bureau d'évaluer le progrès des travaux, en collaboration avec le ministère concerné. M. Duclos pourra vous faire part des statistiques précises, mais si ma mémoire est bonne, 13 ministères ont déjà terminé leur projet. Nous nous attendons à ce que neuf autres ministères terminent leur projet vers la fin de l'année financière courante, ce qui fait que les quatre autres qui restent termineront leur projet durant la prochaine année financière.

**M. Hovdebo:** Est-ce que vous êtes disposé à faire l'évaluation des profits nets?

**M. Rayner:** Je voudrais demander à M. Duclos, qui avait la responsabilité du programme PPCG, de faire les commentaires qui s'imposent. Je voudrais tout simplement dire que la société *Abt Associates* a fait un rapport où il est question des bénéfices nets qui ont été évalués durant le processus même du programme; on note également dans le rapport que le programme a produit des bénéfices intangibles qui sont très importants également. Peut-être pourrions-nous demander à M. Duclos de



[Text]

**Mr. Duclos (Deputy Comptroller General, Management Practices Branch, Office of the Comptroller General of Canada):** I should put this in a double context that the actual cost of the program estimated to its completion will be in the order of \$300 million, of which about \$40 million was incremental costs that would not have otherwise been incurred. We have attempted to track, in an estimating process, those costs as they have occurred, even opportunity costs that have been expended in this period.

We have had, at a conservative estimate, some \$239 million of reported benefits of basically three types. There is a category of benefits which accrue as a result of increases in revenues generated in certain projects; there is the category of benefits that can best be labelled as cost avoidance, which are somewhat more difficult to track; and there are actual savings, where other expenditures that have been incurred in the past have been deleted from the department's programs as a result of improvements that they have been able to make.

I should underline that although it would be difficult to give you a precise time horizon, the benefits are generally of a recurring nature; that is, they recur year after year. One can lose those in the sands of theory if you stretch out that time horizon too far, but a saving once made and verified for a reasonable period of time is in fact going to continue to accrue. Other costs may be incurred, but they are of a different order and the saving remains. In our estimation, the program has more than paid for itself over its life in a very specific, tangible way.

**Mr. Hovdebo:** Could you go over the basic structure of the program? I am trying to remember when you started.

**Mr. Duclos:** We started in 1979.

**Mr. Hovdebo:** Could you go back over the process and the steps through which the program went? I am having a problem recalling the initial steps it went through. When you were here last year you suggested there was a value in continuing it to its conclusion, and gave a number of reasons for that. Perhaps for the benefit of some of the members who were a little late coming, too, if you could go over the structure of the IMPAC program it would be helpful.

**Mr. Duclos:** I would be very pleased to do so, Mr. Chairman and Mr. Hovdebo.

[Translation]

souligner pour nous ce que nous appelons les épargnes de gestion ou les bénéfices intangibles.

**M. Duclos (sous-contrôleur général, Direction des pratiques de gestion, Bureau du contrôleur général du Canada):** Je voudrais répondre en me situant dans le double contexte qui veut que le coût réel du programme lorsqu'il sera terminé, sera de l'ordre de 300 millions de dollars, dont 40 millions de dollars sont constitués de coûts marginaux qui autrement ne se seraient pas présentés. Nous avons essayé, en un processus d'estimation, de circonscrire ces coûts au fur et à mesure qu'ils se présentaient, même les coûts de renonciation qui se sont présentés durant cette période.

Nous avons eu, il s'agit là d'une estimation conservatrice, quelque 239 millions de dollars en bénéfices réels, et ces bénéfices se partagent en trois catégories. Il y a la catégorie des bénéfices qui s'accumulent et qui résultent d'augmentations des revenus à la suite de la mise en oeuvre de certains projets; il y a la catégorie des bénéfices que l'on pourrait définir comme étant des coûts évitables qui, ceux-là, sont quelque peu plus difficiles à saisir; et il y a les épargnes réelles, là où d'autres dépenses qui se présentaient dans le passé n'ont pas été faites, dans certains programmes des ministères, parce que ces mêmes ministères ont été en mesure d'effectuer des améliorations.

Je devrais souligner que même s'il est difficile de vous indiquer une durée précise, les bénéfices sont généralement de nature répétitive; cela signifie qu'ils se reproduisent année après année; on peut les perdre dans les sables de la théorie si l'on étend trop cette perspective dans le temps, mais lorsqu'une épargne a été faite et qu'elle se répète durant une période de temps assez raisonnable, elle va continuer de se reproduire. Il peut se présenter d'autres coûts, mais ces coûts sont d'un ordre différent et l'épargne, elle, demeure. Selon nos estimations, le programme a fait plus que ses propres frais, durant sa durée, et cela d'une façon très spécifique, très concrète.

**M. Hovdebo:** Pourriez-vous nous rappeler la structure fondamentale du programme? J'essaie de me rappeler quand vous avez commencé.

**M. Duclos:** Nous avons commencé en 1979.

**M. Hovdebo:** Pourriez-vous revenir sur le processus et sur les étapes à travers lesquelles votre programme a dû passer? J'ai du mal à me rappeler les premières étapes du programme. Lorsque vous vous êtes présenté devant ce comité l'an dernier, vous avez indiqué qu'il était important de poursuivre le programme jusqu'à la fin et vous avez mentionné un certain nombre de raisons pour justifier cette attitude. Peut-être, pour les quelques membres du comité qui sont arrivés un peu en retard, pourriez-vous expliquer la structure du programme PPGC; cela pourrait être utile.

**M. Duclos:** Je serais très heureux de le faire, monsieur le président et monsieur Hovdebo.

[Texte]

The program essentially had three phases. The first was what we termed the "survey phase", which was a jointly conducted examination, jointly in the sense of the Office of the Comptroller General and the department in question reviewing its management processes and practices in the light of the Auditor General's findings, in the light of internal studies that may have been done, and in the light of a structured survey the office conducted, which I would style very much as a survey as opposed to an audit. But it was a mutual examination of the problems that the department might feel or believe, or that we might feel or believe. . . there was some evidence to suggest that there were issues that needed correction.

[Traduction]

Le programme se déroule essentiellement en trois phases. La première est celle que nous appelons la «phase de sondage»; il s'agit d'un examen que nous faisons conjointement, dans le sens où le bureau du Contrôleur général et le ministère intéressé s'adonnent à une révision des pratiques et des procédures de gestion du ministère, à la lumière des constatations du Vérificateur général, à la lumière des études internes qui peuvent avoir été faites, de même qu'à la lumière d'un sondage structuré que nous faisons, nous, et dont je pourrais dire qu'il s'agit tout à fait d'un sondage et non pas d'une vérification. Mais il s'agit d'un examen mutuel des problèmes que le ministère croit avoir ou des problèmes que nous croyons qu'il peut avoir. . . là où il semble de toute évidence qu'il faut corriger certaines choses.

The second phase, after agreement was reached as to this being the menu, if you will, or the inventory of issues to be addressed, was the construction of what was termed an "action plan"—and they were called IMPAC action plans—resulting in a formal agreement between the deputy minister of the department and the Comptroller General. Over a given life-span, and for an estimated cost, and covering  $x$  number of projects, such and such action would be undertaken by the department with the assistance of the office and with monitoring and review by the office on an ongoing basis.

Après nous être entendus sur ce qui peut être présenté comme étant la substance, ou si vous préférez, l'inventaire des questions sur lesquelles il fallait se pencher, nous pouvions passer à la seconde phase qui constituait à élaborer ce que nous avons appelé un «plan d'action», et c'est ce que nous avons appelé les plans d'action PPCG, et cela donnait lieu à une entente officielle entre le sous-ministre du ministère concerné et le Bureau du Contrôleur général. Durant une certaine durée de temps, pour des coûts dont nous faisons la projection, pour un certain nombre de projets, telle ou telle initiative allait être prise par le ministère avec l'aide du Bureau du Contrôleur et incluant des services de surveillance et de révision assurés par le Bureau du Contrôleur sur une base régulière.

The third phase was the actual implementation, which most departments have been in for varying lengths of time, depending on when they came into the system. Not all departments were included in 1979. We brought in 15 in the first round, 8 in the second round in roughly the time period of 1980-81, and then added a few more, until we finally had 33 departments, representing approximately 85% of public expenditure excluding the public debt—roughly 85% coverage on 33 departments and agencies.

La troisième phase consistait en la mise en vigueur véritable du programme, ce que les divers ministères sont en train de faire depuis des durées qui varient, selon la date où ils se sont inscrits au programme. Tous les ministères n'ont pas été inclus en 1979. Nous en avons recruté 15 durant la première ronde, 8 durant la seconde, vraisemblablement durant la période de 1980 à 1981, et ensuite nous en avons recruté quelques autres jusqu'à ce que finalement nous ayons 33 ministères, ce qui représente environ 85 p. 100 des dépenses publiques, exclusion faite de la dette publique, environ 85 p. 100 couvrant 33 ministères ou organismes.

As the departments have progressed through and completed their action plans—some of which were two years in length, some of which were three, four, five years in length—they reached a stage where we went through a repeat of the initial stage of the exercise, which is to say, assessing whether the department had addressed the problems that were identified, that the projects they had mounted had been adequately and appropriately prepared, and that conclusions had been reached and processes had been changed.

Au fur et à mesure que les ministères réalisaient ou terminaient leurs plans d'action, certains étaient d'une durée de deux ans, certains autres d'une durée de trois, de quatre ou de cinq ans, ils en arrivaient à une étape où nous revenions à l'étape initiale de tout cet exercice, c'est-à-dire que nous faisons l'évaluation afin de voir si le ministère s'était penché d'une façon active sur les problèmes que nous avions circonscrits, si les projets qu'ils avaient élaborés avaient été préparés de façon adéquate et appropriée et si des conclusions avaient été atteintes et certains processus modifiés.

At that point, when all projects were done, or virtually all, we engaged in what Mr. Rayner referred to as the sign-off process, which is to say the agreement has come to a conclusion; you have met your obligations, with this caveat or that caveat; and we will move into a more

À cette étape-là, lorsque tous les projets avaient été réalisés ou à peu près, nous en venions à l'étape que M. Rayner a appelée l'étape de parachèvement, ce qui veut dire que l'entente en arrivait à terme: vous avez donc maintenant rencontré vos objectifs, il y a eu tel

[Text]

mature or second phase in which there will be a less formal undertaking, but you are back on your own, as it were.

**Mr. Hovdebo:** So you have 13 who have signed off, 9 that are through this year, and a number that will be through in the next year.

**Mr. Duclos:** Yes.

**Mr. Hovdebo:** Have you any follow-up action to the ones that have signed up? Do you have any process you are putting in place to follow up after the IMPAC study? Do you go back and look at it again?

**Mr. Rayner:** Mr. Chairman, yes indeed; the office maintains continual contact with the departments of government through the work of Mr. Duclos' branch, as well as through the work of other parts of the office, I think, in terms of ongoing liaison and the program evaluation area as well. One of our responsibilities within the Treasury Board configuration is to be aware of the general level of management infrastructure in the various departments, as a means of being able to provide some assurance that there are no significant problems there that are not being addressed. Obviously, one of the ways we maintain that knowledge base on the management practices and controls in departments is to keep in touch with the ongoing development of management reform and improvement, an unending process.

• 1025

The sign-off of an IMPAC action plan is simply a point-in-time recognition that the action plan steps have been completed. In a large complex government department, the process of considering better ways to manage is an ongoing consideration. We do our best to keep in touch with that process in the departments and support it wherever possible.

**Mr. Hovdebo:** Do you have a systematic procedure of monitoring or going back? Do you go back at certain times or is it just as needed? Do they request your intervention or your assistance?

**Mr. Rayner:** The operational plan we are working to is one which calls upon our liaison officers to maintain contact with all departments on a regular basis. Obviously, the depth of involvement varies, depending on the risks involved and the management system's capability of a particular department. We do our best to maintain an overall understanding and knowledge of the management capacity of a department.

[Translation]

avertissement ou tel autre avertissement; et nous allons passer maintenant à une autre étape de maturité, à une seconde étape qui, elle sera une entreprise un peu moins officielle, mais maintenant que vous êtes autonome, encore une fois, comme vous l'étiez auparavant.

**M. Hovdebo:** Alors il y en a 13 qui ont maintenant terminé, 9 qui vont terminer cette année et un certain nombre qui vont continuer jusqu'à l'année prochaine.

**M. Duclos:** Oui.

**M. Hovdebo:** Est-ce que vous avez un procédé qui vous permet de suivre ceux qui ont terminé? Est-ce qu'il y a un processus que vous allez mettre sur place et qui vous permettra de voir ce qui se passe après la réalisation du programme PPCG? Est-ce que vous retournez afin de voir ce qui se passe?

**M. Rayner:** Monsieur le président, oui, bien entendu; le Bureau garde un contact continu avec les ministères du gouvernement grâce à la direction dirigée par M. Duclos, de même que grâce au travail qui se fait dans d'autres sections de notre Bureau, je crois, en termes de rapport permanent et d'évaluation des programmes également. Une de nos responsabilités, en tant que section du Conseil du Trésor, est de prendre conscience du niveau général de l'infrastructure de gestion des divers ministères, afin de pouvoir assurer le gouvernement qu'il n'y a aucun problème majeur dont on ne se préoccupe pas. Naturellement une des façons pour nous de bien connaître les pratiques de gestion et d'évaluation des divers ministères est de nous maintenir au courant des réformes et des améliorations de gestion, et il s'agit là d'un processus qui ne s'arrête jamais.

Le parachèvement d'un plan d'action PPCG doit être conçu simplement comme un certain moment où l'on reconnaît que les diverses étapes du plan d'action ont été réalisées. Lorsqu'il s'agit d'un ministère important et complexe, le processus qui veut que l'on envisage sans cesse d'améliorer les pratiques de gestion est un processus permanent. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour nous tenir au courant de la bonne marche de ce processus dans les divers ministères et nous essayons de l'appuyer dans toute la mesure du possible.

**M. Hovdebo:** Avez-vous mis sur pied une procédure systématique qui vous permet de surveiller ce qui se passe ou de retourner dans les ministères? Est-ce que vous retournez à certains moments donnés, ou bien y allez-vous seulement au besoin? Est-ce que les ministères vous demandent d'intervenir ou de les aider?

**M. Rayner:** Le plan opérationnel sur lequel nous travaillons prévoit que nos agents de liaison maintiendront un contact régulier avec tous les ministères. Bien entendu, l'importance de l'implication varie selon les risques qui sont impliqués et selon les possibilités du système de gestion des ministères en particulier. Nous faisons tout ce que nous pouvons pour maintenir une bonne connaissance générale et une bonne intelligence des pouvoirs de gestion de chacun des ministères.



[Texte]

In a sense, the intervention is at our discretion, but there are occasions where deputies will invite us to come in. They are aware they have a specific problem and they would like to get some advice and assistance in determining how best to solve that problem which they may perceive.

**Mr. Hovdebo:** You had an outside consultant's report on it. What was the impact of that consultant's report?

**Mr. Rayner:** The consultants conducted an evaluation of the program by a process of structured interviews across the government. After doing a good deal of analysis, they concluded the overall program had achieved its objectives. It had introduced a new and improved way for central agency inter-relationship with departments in the area of management reform. I would say generally gave it the IMPAC process a good rating.

**Mr. Hovdebo:** As far as this committee is concerned, is there a particular area you think would be of interest to follow up specifically?

**Mr. Rayner:** With respect to IMPAC itself?

**Mr. Hovdebo:** Yes. We have been keeping a watching brief on it. We have not been that specifically involved in it. I was wondering if there was some area which would be of value to us in our continuing work as the Public Accounts committee.

**Mr. Rayner:** We will be keeping the committee informed as IMPAC comes to its conclusion. Indeed, that has happened. In terms of suggesting how you might focus on any particular aspects, I am at a bit of a loss. I guess the committee's continual interest in encouraging management improvement in the government, as expressed in the hearings you have with departmental witnesses, is probably the best single support one could expect in relation to a program like IMPAC. In effect, the ongoing desire we have, working from the Treasury Board and the Office of the Comptroller General, to encourage that process—

**Mr. Hovdebo:** As you have indicated in a number of your reports to us, a good portion of our reports are aimed at better management, or at least a better management environment. Is that kind of better management environment more prevalent now than it was at the beginning of the IMPAC? I know you have been around for most of that period.

\* 1030

**Mr. Rayner:** Yes, Mr. Hovdebo. I would make two comments. The first is that the IMPAC evaluation I think recorded the fact that the IMPAC process itself had contributed to improving management across the government. That was an unquestionable improvement of that project.

[Traduction]

En un sens, les interventions dépendent de nous, mais il y a des occasions où les sous-ministres nous invitent à intervenir. Ils ont conscience qu'il y a un problème spécifique au sein de leur ministère et ils désirent obtenir aide et conseil afin de voir quelles sont les meilleures façons de résoudre le problème qu'ils ont perçu.

**M. Hovdebo:** Il y a des spécialistes de l'extérieur qui ont fait rapport. Quel a été l'impact de ce rapport extérieur?

**M. Rayner:** Les spécialistes ont fait une évaluation du programme en passant par un processus d'interviews structurées dans l'ensemble du gouvernement. Après avoir analysé la situation en profondeur, ils en sont venus à la conclusion qu'en général, le programme avait atteint ses objectifs. Selon eux, le programme a engendré une nouvelle façon, pour l'organisme central, d'entretenir ses relations avec les ministères, dans le domaine de la réforme de la gestion. Je dirais qu'en général, le rapport a attribué une bonne cote d'évaluation au PPCG.

**M. Hovdebo:** Est-ce que vous croyez qu'il y a certains aspects particuliers qui pourraient intéresser les membres de ce comité d'une façon plus spécifique?

**M. Rayner:** Pour ce qui est du programme PPCG lui-même?

**M. Hovdebo:** Oui. Nous avons accordé une surveillance bien superficielle à ce programme. Nous n'avons pas été spécifiquement impliqués dans ce programme. Je me demandais s'il n'y avait pas un secteur en particulier qui pourrait intéresser le Comité des comptes publics.

**M. Rayner:** Nous tiendrons le comité au courant au fur et à mesure que le programme PPCG se poursuit et en vient à terme. Naturellement cela s'est déjà produit. Mais pour ce qui est de vous suggérer un secteur ou des secteurs en particulier, je me sens un peu perdu. Je crois que l'intérêt continu du comité et le fait qu'il encourage l'amélioration de la gestion du gouvernement, comme il l'a montré durant ses délibérations avec les divers témoins des ministères, constituent sans doute la meilleure façon d'encourager un programme comme le PPCG, je suppose. En réalité, le désir que nous entretenons à long terme, nous qui travaillons au Conseil du Trésor et au Bureau du Contrôleur général, c'est d'encourager ce processus. . .

**M. Hovdebo:** Comme vous l'avez indiqué dans un certain nombre de rapports que vous nous avez soumis, une bonne partie de nos rapports consiste à favoriser une meilleure gestion ou, tout au moins, un meilleur environnement de gestion. Est-ce que l'environnement de gestion est plus positif maintenant qu'il ne l'était au début du PPCG? Je sais que vous étiez là durant la majeure partie de cette période.

**M. Rayner:** Oui, monsieur Hovdebo. Je voudrais faire deux commentaires. La première, c'est que l'évaluation du PPCG indique que le processus même du PPCG a réellement contribué à améliorer la gestion du gouvernement en général. Il s'agit là d'une amélioration indiscutable qui s'est produite grâce à ce projet.

*[Text]*

In addition, on a personal level I observe that having been very much part of the criticism of the management system of government 10 years ago when I was with the Auditor General, and having had the opportunity over the last 10 years in various capacities to observe the changes that have been occurring, my own view is that there has been a very significant improvement, not only in management substantively but in the attitude toward management that is exhibited by public servants.

**Mr. Hovdebo:** I think that is all I have on that particular area.

**The Vice-Chairman:** With your permission, further to your first question, Mr. Duclos, you respond on tangible benefits by saying that \$239 million are reported tangible benefits, increase in revenue, cost avoidance benefits, and saving. Is it possible to have an example for each of these tangible benefits?

**Mr. Duclos:** Yes, I can give you examples of each, Mr. Chairman, and they are but examples out of an array of some 2,000 projects that were wrapped up in those approximately 30 departments over the period of time.

There was a specific case in the Department of Indian and Northern Affairs, where under the review one determined that revenues brought in by the northern program for various of the statutory instruments they have and licences and so forth had not been reviewed for very many years and they were considerably out of date. The fee-charging scales were changed with the approval of the government, and a net increase in revenue was obtained.

There are a number of examples, mostly in departments that have a capacity to generate revenue through either fees, cost recovery, or instruments of one sort or another.

In the area of cost avoidance there was a notable example, verified over a couple of years, of the diminution of overtime costs in the Correctional Service of Canada by deploying on different staffing schedules, rearranging and therefore avoiding a cost that would otherwise have occurred on staff time.

In the area of true savings—net reductions, if you will—I perhaps would cite the example of the Canadian Transport Commission, where in a general review of subsidies and payments a number of them were eliminated, again subject to the approval of the government. Those were done, and those represent a true net reduction in the pay-out from the Government of Canada.

Those, I would underline again, are but three examples chosen from memory really of the sorts of projects that fit under each label.

*[Translation]*

En outre, sur une base personnelle, je remarque qu'après avoir été moi-même partie des critiques adressées au système de gestion du gouvernement, il y a dix ans, alors que je travaillais chez le Vérificateur général, et après avoir eu la chance durant les 10 dernières années, et cela à partir de mes diverses responsabilités, d'observer les changements qui se sont produits, je crois pouvoir dire qu'il y a eu une amélioration très substantielle, non seulement dans la gestion elle-même, mais dans l'attitude des fonctionnaires vis-à-vis des questions de gestion.

**M. Hovdebo:** Je crois que je n'ai plus de questions à poser dans ce domaine en particulier.

**Le vice-président:** Si vous le permettez, pour poursuivre votre première question, monsieur Duclos, vous avez répondu que nous avions retiré des bénéfices nets de 239 millions de dollars, en augmentation de revenus, en coûts évités, et en épargne. Est-ce que l'on pourrait avoir un exemple de chacun de ces types de bénéfices?

**M. Duclos:** Oui, je peux vous donner des exemples pour chacun, monsieur le président, mais ce ne sont là que quelques exemples dans un éventail de quelque 2,000 projets qui ont été réalisés dans quelque 30 ministères, durant cette période.

Il y a le cas particulier du ministère des Affaires indiennes et du Nord; après étude nous avons conclu que les revenus provenant des divers programmes du Nord canadien, pour divers secteurs statutaires et pour divers permis accordés, n'avaient pas été révisés depuis plusieurs années et que les tarifs étaient considérablement défectueux. L'échelle des tarifs a été changée, avec l'approbation du gouvernement, et on a observé une augmentation nette des revenus.

Il y a un nombre important d'exemples, surtout dans les ministères qui ont le pouvoir de générer des revenus à partir de tarifs, de projets de récupération des coûts, ou d'autres possibilités du genre.

Dans le secteur des coûts évités il y a l'exemple important, et nous avons pu en faire la constatation quelques années, il y a l'exemple important d'une diminution des dépenses de temps supplémentaire au sein du Service correctionnel du Canada, où il a suffi d'élaborer différents horaires de travail, de réaménager les horaires et d'éviter ainsi des dépenses qui n'auraient pu l'être autrement.

Dans le domaine des économies véritables, des réductions nettes, si vous préférez, je pourrais peut-être citer l'exemple de la Commission canadienne des transports, où une révision générale des subventions et des paiements nous a permis d'en éliminer plusieurs, bien sûr avec l'approbation du gouvernement. Ces choses ont été réalisées et elles ont mené à une réduction nette des subventions émanant du gouvernement du Canada.

Voilà, je le souligne encore, trois simples exemples choisis de mémoire pour chacun des types de bénéfices dont nous avons parlé.

[Texte]

**The Vice-Chairman:** Thank you very much. Mr. Roman please.

**Mr. Roman:** This is supplementary to the question asked by Stan, if I may. You indicated that consultants were in and they examined the program and its effectiveness and they gave you a good rating. I would like to know exactly what that means, in effect. On a scale of one to ten, where would you put "good"?

**Mr. Rayner:** Frankly, Mr. Roman, I think it is difficult to say whether the consultants put on a scale of one to ten; they certainly did not do it themselves. I think it is also important to point out in this context that the problem of evaluating a program as massive and as complex as IMPAC is very real. The consultants were in fact also evaluating it in process as opposed to at its conclusion. That was to fulfil a commitment that my predecessor had in fact made to this committee.

The consultant's report has been provided to the committee. It identifies the benefits the consultants saw in the process. They arrived at their conclusions I think by examination of our records and files, by extensive interviewing within the government. They had to acknowledge that in some cases it was difficult to attribute improvements solely to IMPAC because there are so many other events going on in a moving environment as we have in the government. For example, at the same time we were doing the IMPAC project, the government introduced the Policy and Expenditure Management System. Other innovations at a departmental level were being introduced... or affecting departmental operations. So they acknowledged—and I guess we would be the first to acknowledge also—that it is impossible to attribute all management improvement that occurred during the IMPAC period to IMPAC alone.

Nevertheless, in their interview process and in their own analysis, they reached the conclusion that IMPAC had certainly made a substantive contribution to management improvement, and by and large had gone a long way to achieving its objectives. It is very difficult, though, to give you the 1-to-10 rating, I am afraid.

**Mr. Roman:** To follow that up, I assume you are going back, either by invitation or on your own initiative, to evaluate some of the programs that are in place for possible improvement. I am sure this is a constant operation as far as you are concerned. But what are the costs associated with your going back and trying to improve some of these programs? I think in your statement to us you give us the savings you obviously are anticipating are there. But what are the costs associated

[Traduction]

**Le vice-président:** Merci beaucoup. Monsieur Roman, s'il vous plaît.

**M. Roman:** Il s'agit d'une question supplémentaire à la question de Stan, si je le peux. Vous avez mentionné que des spécialistes sont venus, qu'ils ont examiné votre programme et son efficacité et qu'ils vous ont attribué une bonne évaluation. Je voudrais savoir exactement ce que cela signifie, en réalité. Sur une échelle de 1 à 10, où pourriez-vous placer l'adjectif, «bonne»?

**M. Rayner:** Franchement, monsieur Roman, je crois qu'il est difficile de savoir si les spécialistes ont pensé à une échelle de 1 à 10; ils ne l'ont sûrement pas fait eux-mêmes. Je pense qu'il est également important de souligner, dans un tel contexte, que la question de l'évaluation d'un programme aussi massif et aussi complexe que le PPCG se pose réellement. Il faut dire également que les spécialistes en ont fait l'évaluation durant son déroulement même plutôt qu'au moment où le programme est terminé. Il s'agissait là en fait de respecter un engagement fait par mon prédécesseur devant ce comité.

Le rapport de ces spécialistes a été déposé devant le comité. Il mentionne les avantages que ces spécialistes ont vus dans ce programme. Ils en sont venus, je crois, à de telles conclusions, en examinant nos dossiers et nos documents, et en interviewant de façon très approfondie des représentants du gouvernement. Ils ont dû reconnaître que dans certains cas il était difficile d'attribuer les améliorations uniquement au PPCG, parce qu'il y a tellement de choses qui se produisent dans un environnement mobile comme celui que nous avons au sein du gouvernement. Par exemple, alors même que nous nous occupions de la bonne marche du programme PPCG, le gouvernement introduisait un système de gestion des secteurs de dépenses. D'autres innovations étaient également introduites au niveau ministériel... ou affectaient les opérations des ministères. Alors les spécialistes ont reconnu, et je crois que nous serions les premiers à le reconnaître également, qu'il est impossible d'attribuer au seul programme PPCG les améliorations de gestion qui se sont produites durant le programme PPCG.

Par contre, à la lumière des interviews et des analyses qu'ils ont effectuées, ils en sont venus à la conclusion que le PPCG avait certainement contribué de façon substantielle à améliorer la gestion et, à tout prendre, avait aidé à réaliser les objectifs de gestion. Il est très difficile cependant de mentionner une note précise, de 1 à 10, je le crains.

**M. Roman:** Pour poursuivre encore davantage, j'assume que vous retournez, soit par invitation ou de votre propre initiative, afin d'évaluer certains des programmes qui ont été mis en place et de voir s'il est possible de les améliorer. Je suis sûr qu'il s'agit là pour vous d'une opération permanente. Mais quels sont les coûts qui sont reliés à ces opérations, lorsque vous devez retourner et essayer d'améliorer certains de ces programmes? Je pense que dans votre déclaration faite devant nous, vous nous



[Text]

with going back now and monitoring this fairly extensive program on an annual basis?

**Mr. Rayner:** Mr. Roman, the work of Mr. Duclos' branch, the Management Practices Branch, is very much related to conducting continuing management review activities in departments. I will ask Mr. Duclos to outline the current costs of the branch. Not all of those are directed solely to the process of identifying potential management improvement.

For example, at the present time a good deal of activity is being devoted to conducting up-to-the-minute assessments of the state of management practices in departments as a base for future negotiations with departments under the IMAA, or Increased Ministerial Authority and Accountability initiative. That is not aimed specifically at identifying management improvements, but rather is aimed at assessing the state of health, if you will, as a basis for determining the departmental capacity to handle greater delegation of authority from the Treasury Board. The two are inextricably linked, so it is very difficult to say this portion of the resource is aimed only at management improvement and this portion is aimed, in effect, at providing the Treasury Board with the certain assurances that it requires before it delegates greater authority.

But perhaps I could ask Mr. Duclos simply to give you the statistics on dollars and person-years devoted generally to the management practices activity.

**Mr. Duclos:** Mr. Roman, may I divide my response really into three parts, two of which are attributable to my own branch's activities. About the completion of departments which are still under the program, and including those carrying on into next year, I estimate it will take approximately 8% of my budget costs, or about four person-years, to complete those that are still outstanding. This is working from a base in the current year of the approximately 50 person-years we have been using.

For the ongoing review, I should introduce the notion that we have increasingly, because of improved infrastructure in the departments, been able to rely on their activities. Indeed, as we have signed off on projects that have been completed and are at the implementation application stage and are going on for some years into the future, we rely on the department's own internal audit activity to verify that indeed those processes are remaining in place, are appropriate, are pertinent to the circumstances, and are being effectively or not effectively followed. So some of that cost, instead of being borne by the OCG, is being borne by the department as part of its

[Translation]

faites part des épargnes que vous projetez dans ce domaine-là. Mais quels sont les coûts qui sont reliés à vos opérations, lorsque vous devez retourner et assurer la surveillance de ce programme pas mal important, sur une base annuelle?

**M. Rayner:** Monsieur Roman, le travail qu'effectue la Direction des pratiques de gestion, dirigée par M. Duclos, est de très près associée à ces travaux de révision des activités de gestion, dans les ministères. Je vais demander à M. Duclos de vous indiquer les dépenses de sa direction dans ce sens-là. Toutes ces dépenses d'identification des possibilités d'amélioration de la gestion.

Par exemple, présentement, une bonne partie des activités sont consacrées à faire sur le champ des évaluations de la situation des pratiques de gestion dans les ministères, et cela, pour servir de base à nos futures négociations avec les ministères en vertu du projet visant à accorder aux ministères des pouvoirs et des responsabilités accrues. Cela n'a pas été conçu de façon spécifique pour déterminer les améliorations de gestion, mais cela a été conçu plutôt pour évaluer l'état de santé, si vous voulez, et nous servir de cette évaluation pour déterminer la capacité du ministère de bien se tirer d'affaire s'il se voit accorder plus d'autorité de la part du Conseil du Trésor. Ces deux choses sont inextricablement reliées l'une à l'autre, et ainsi il est très difficile de dire que telle part est destinée exclusivement à l'amélioration de la gestion et que telle autre part est consacrée, en réalité, à fournir au Conseil du Trésor les assurances qu'il requiert avant de déléguer de plus grands pouvoirs au ministère.

Mais peut-être pourrais-je demander à M. Duclos de vous donner, tout simplement, les statistiques en termes de dollars et d'années-personnes, afin que vous puissiez voir combien on consacre en général à l'activité des pratiques de gestion.

**M. Duclos:** Monsieur Roman, puis-je diviser ma réponse en trois parties, deux de ces responsabilités étant attribuées aux activités de la direction que je dirige. Au sujet des ministères qui n'ont pas encore terminé leur projet, y inclus ceux qui devront continuer durant la prochaine année financière, j'estime que cela va prendre environ 8 p. 100 des dépenses budgétaires, ou environ quatre années-personnes, avant d'en terminer avec les ministères qui poursuivent leurs travaux. Et cela, en travaillant, pour l'année courante, sur une base d'environ 50 années-personnes.

Pour ce qui est d'assurer l'évaluation permanente, je dois dire que nous comptons de plus en plus, parce que l'infrastructure des ministères a été améliorée, sur les activités internes des ministères; en effet, au fur et à mesure que nous en terminons avec des projets qui parviennent à l'étape de la mise en application des recommandations, et cela, pour quelques années, nous pouvons compter sur les activités de vérification interne des ministères en vue de voir si les processus d'amélioration sont toujours en place, s'ils sont appropriés, s'ils sont adaptés aux circonstances, et s'ils sont suivis de façon efficace ou de façon non efficace.

[Texte]

ongoing internal responsibilities; and we think that is a healthy development.

Finally, in the context of Mr. Rayner's comment on the broad front of management review, which is some is preparatory for future work, some is following up, and some indeed is pursuant to Auditor General's report recommendations, which we build in on an ongoing basis, I would estimate another 20 person-years are being used on that part of the activity. Essentially those are person-years and salary dollars, because in the nature of our organization there is very little incremental cost other than a small portion of travel which may go to visiting field locations of departments from time to time. You can see the cost is indeed very modest.

[Traduction]

Certains des coûts reliés à cette activité, plutôt que d'être imputés au bureau du Contrôleur général, le sont auprès des ministères, et cela fait partie de leurs responsabilités internes et permanentes; et nous croyons qu'il s'agit là d'une évolution positive.

Finalement dans le contexte du commentaire fait par M. Rayner sur les évaluations de gestion, dans le sens général du mot, ce qui nous prépare à notre travail futur, certains de ces travaux suivent et d'autres sont faits conformément aux recommandations du rapport du Vérificateur général et cela sur une base permanente, j'estimerai à 20 années-personnes les effectifs qui sont utilisés pour effectuer cette partie de nos activités. Essentiellement il s'agit ici d'années-personnes et de salaires en dollars, parce que, compte tenu de la nature de notre organisme, nous avons très peu de frais marginaux autres qu'une petite portion consacrée aux frais de voyage pour les visites que nous faisons occasionnellement aux bureaux régionaux des ministères. Comme vous pouvez le constater, ces dépenses sont vraiment très modestes.

• 1040

Perhaps I can put it in another light. Over the life of the IMPAC program, the total cost of OCG expenditures over roughly a nine-year period has represented 2.8% or roughly \$8.5 million of the approximately \$300 million the program has cost. It is a small piece of overhead to make sure it keeps going.

Peut-être puis-je m'expliquer de façon différente. Durant le déroulement du PPCG, les dépenses totales du Bureau du Contrôleur général, pour environ neuf ans, ont représenté 2,8 p. 100 ou environ 8,5 millions de dollars de la somme approximative de 300 millions de dollars qu'a coûtée le programme. Il s'agit d'une portion très petite de frais généraux afin de nous assurer que cela fonctionne bien.

**Mr. Rayner:** Mr. Chairman, if I could just supplement to give a hard financial number, the 1986-1987 main estimates of my office indicate in the area of management practices and processes, which includes the work of Mr. Duclos' branch but also the work conducted by the program evaluation group of our office, our total expenditures are \$4,859,000. Essentially, the bulk of the money is devoted to the ongoing review of management practices and evaluation activities in departments.

**M. Rayner:** Monsieur le président, je voudrais ajouter à ces renseignements un chiffre sur les coûts essentiels: pour 1986-1987 les projections principales de mon bureau indiquent, pour le secteur des pratiques et des procédures de gestion, ce qui inclut le travail de la direction de M. Duclos mais également le travail fait par le groupe d'évaluation des programmes de notre bureau, nos dépenses totales sont de l'ordre de 4,859,000\$. Essentiellement, la majeure partie de cette somme est consacrée à l'évaluation permanente des pratiques de gestion et aux activités d'évaluation des ministères.

**Mr. Roman:** Getting back to what you call the tangibles, you mentioned you were arriving at \$250 million. I assume it is \$250 million annually?

**M. Roman:** Pour revenir à ce que vous appelez les bénéfices nets, vous mentionnez que vous en êtes arrivés à 250 millions de dollars. Je tiens pour acquis qu'il s'agit là de 250 millions de dollars par année?

**Mr. Duclos:** The vast majority of it is. The \$239 million figure I quoted to you contains some \$19 million of non-recurring, one-time items. The balance are essentially recurring on an annual basis.

**M. Duclos:** Pour la majeure partie, oui. Les 239 millions que je vous ai mentionnés comprennent quelque 19 millions pour des choses qui ne sont pas répétitives. Pour le reste il s'agit essentiellement de choses qui se répètent sur une base annuelle.

**Mr. Roman:** Just so I get this thing correct in my mind, because of its implementation the program is in fact saving overall an average of \$250 million annually, and you are projecting the saving to continue.

**M. Roman:** Je veux que cela soit clair dans mon esprit: vous dites que grâce à la mise en vigueur de ce programme, nous épargnons en réalité une somme moyenne de 250 millions de dollars par année et vous dites également que cela va se poursuivre?

**Mr. Duclos:** Yes.

**M. Duclos:** Oui.

[Text]

**Mr. Roman:** Will this not be diminishing in some form as your program gets into—let us put it this way—100% efficiency? You are going to be cutting down on the margin of the so-called savings. I am trying to equate it. Once a program is in place and you have taken all the fat out, you are more efficient and doing everything as you ought to be doing it. You are going to be saying what the costs are this year and what the costs are going to be next year and how you are managing and controlling it. You are not going to be picking up any defective savings.

**Mr. Rayner:** I think it is important to recognize in describing these reportables and the recurring benefit of them, they represent the savings calculated at a point in time which are expected to continue over time. Inevitably, as government changes, political priorities and management processes change. It becomes increasingly impossible to actually say in year seven, let us say, that, yes, we have actually gotten the saving we projected seven years ago.

The attempt made in arriving at these reportable benefits was to add a discipline to the process, to ask if it is worthwhile to implement this management reform or improvement in terms of our present knowledge of what the benefits will be, making the distinction between the one-time benefit and the recurring benefit.

To to be able to literally track it through and say if the benefit continued indefinitely would be extremely difficult, as you can imagine. In one sense, just simply because of the process of evolution in government there is a stage at which you would have to go back and recalculate or re-examine where the department is and reconsider the whole process.

**Mr. Roman:** A long supplementary, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** I accept it from you. Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** I would like to welcome the Comptroller General and his staff and put a rather general question to them. The Comptroller General mentioned a few minutes ago this committee plays a very important role in questioning the witnesses who come before us. It is all part of this process of looking for more efficient management and value for money.

• 1045

I sometimes get very frustrated that we are dealing with many of these managers, who really are moving targets, deputy ministers who used to be with that department and are now somewhere else, or assistant deputy ministers or directors general.

[Translation]

**M. Roman:** Est-ce que cela ne va pas diminuer de quelque façon au fur et à mesure que votre programme en arrivera, disons, à une efficacité de 100 p. 100? Vous allez couper dans la marge des soi-disant épargnes. J'essaie de mettre cela en équation. Lorsqu'un programme a été mis en place et que vous en avez retiré toute la substance que vous vouliez, vous êtes plus efficaces, et capables d'effectuer toutes les choses que vous devez faire. Vous allez déclarer quels seront les coûts pour cette année-ci et quels seront les coûts pour l'année suivante et comment vous allez en arriver à gérer et à contrôler tout cela. Vous n'allez pas récolter d'épargnes défectueuses.

**M. Rayner:** Je crois qu'il est important, en décrivant ces épargnes de gestion et les avantages répétitifs qu'elles produisent, de reconnaître qu'elles représentent des épargnes projetées à un certain moment donné dans le temps, avec l'espoir qu'elles vont se répéter. Il est inévitable, lorsqu'il y a un changement de gouvernement, que changent également les priorités des politiques et les procédures de gestion. Il devient de plus en plus impossible de dire véritablement en l'an sept, disons, que, oui, ce que nous avons actuellement en termes d'épargne, nous l'avions projeté il y a sept ans.

La tentative que nous faisons pour en arriver à ces épargnes de gestion, c'est d'ajouter une certaine discipline au processus, de nous demander s'il n'est pas important de mettre en vigueur cette réforme de gestion ou ces améliorations, compte tenu de nos connaissances actuelles des avantages, et faisant la distinction entre les bénéfices qui ne viennent qu'une fois et les bénéfices répétitifs.

Mais il serait extrêmement difficile de les projeter à travers le temps et de déclarer que les bénéfices vont se poursuivre d'une façon indéfinie, comme vous pouvez l'imaginer. En un sens, à cause du fait que l'appareil gouvernemental est en constante évolution, vient un moment où vous devez refaire vos calculs, réévaluer la situation du ministère et revoir l'ensemble du processus.

**M. Roman:** Il s'agit d'une supplémentaire un peu longue, monsieur le président.

**Le vice-président:** Venant de vous, je l'accepte. Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Je voudrais souhaiter la bienvenue au Contrôleur général et à ses collègues, et je voudrais leur poser une question plutôt générale. Le Contrôleur général a mentionné, il y a quelques minutes, que ce comité joue un rôle très important lorsqu'il pose des questions aux témoins qui se présentent devant lui. Cela fait partie de tout ce processus qui veut que nous essayions de découvrir des facteurs de gestion plus efficaces pour l'argent que nous y mettons.

Il m'arrive parfois de me sentir très frustré parce que nous avons à transiger avec plusieurs de ces gestionnaires qui modifient vraiment les cibles, ces sous-ministres qui un jour sont dans un ministère et qui le lendemain sont dans un autre ministère, ou avec les sous-ministres adjoints et les directeurs généraux.



[Texte]

I am not suggesting that all of these people have bad management practices, not at all. However, we certainly have seen from the Auditor General's report that some disasters have occurred, and yet I feel that we are not really getting down to brass tacks in terms of correcting the problem.

I know he is working with their staff, but the individuals who made those mistakes have in many cases cost the federal treasury millions of dollars. In some cases we have had departments come before us a half a dozen times, as I believe happened in the case of Public Works. I think they have been here six times. They have gone through something like three deputy ministers. That is just one example.

I guess I am just expressing my frustration to you. I guess you can say that is our problem, not yours, but I am wondering if you have any suggestions on how we can really come to grips—not just identify some of these problems—with the way in which we allocate our professional resources here in the federal government, and how we can hold them even more accountable than we do today. I get the feeling that perhaps we are not being tough enough on some of the serious blunders that are made.

**Mr. Rayner:** Mr. Chairman, a number of thoughts occur to me. It is a broad issue.

In the first instance, I do understand the frustration that committee members may feel from time to time when they are dealing with somebody who is now responsible for an issue that arose in its predecessor's time. We are dealing here with parliamentary and bureaucratic convention which says that the person who answers for the administration of a department at a point in time is the person then responsible. That indeed makes sense if one considers management theory and the fact that the individual now responsible is the person who is going to have to fix the issue and carry forward with the management entity under consideration.

I would, however, having said that, also remind committee members that we do have within the federal government a very thoughtful, and I think a strong and efficient, appraisal process. I can assure committee members that the issues raised by the Auditor General, and indeed by the committee, do not go unnoticed within the management structure of the federal government when it comes to understanding what went wrong. Where it is clearly attributable to the actions of an individual or group of individuals, that fact does get noted and does influence people's development or careers within the system.

Although you may not always have the individual before you at the table, if indeed within the structure we

[Traduction]

Je ne veux pas laisser entendre que toutes ces personnes ont de mauvaises habitudes de gestion, pas du tout. Cependant, comme nous avons pu le voir dans le rapport du Vérificateur général, il s'est produit certains désastres, et encore là je pense que nous n'avons pas réussi à en venir au fait et à corriger la situation.

Je sais que ces gens-là travaillent avec des effectifs, mais les personnes qui ont commis ces erreurs ont très souvent coûté au trésor fédéral des millions de dollars. Dans certains cas nous avons dû faire venir devant nous certains ministères plus d'une demi-douzaine de fois, je crois que cela s'est produit dans le cas du ministère des Travaux publics; je pense que ce ministère s'est présenté devant nous six fois. Ils ont passé quelque chose comme trois sous-ministres. Et cela n'est qu'un exemple.

Je suppose que j'exprime mes frustrations devant vous; je crois que vous pourriez dire qu'il s'agit là de notre problème à nous, non pas à vous, mais je me demande si vous n'avez pas quelque suggestion à faire pour nous indiquer comment circonscrire, non pas uniquement comment identifier le problème, mais comment nous pourrions en venir à distribuer nos ressources professionnelles, ici, au sein du gouvernement fédéral, et comment nous pourrions les rendre encore plus responsables que nous le faisons maintenant. J'ai parfois l'impression que nous ne sommes pas assez sévères pour certaines des erreurs très sérieuses qui sont commises.

**M. Rayner:** Monsieur le président, certaines idées me viennent à l'esprit. C'est une question très vaste.

Premièrement, je comprends la frustration que peuvent ressentir les membres du comité, de temps à autre, lorsqu'ils ont à transiger avec quelqu'un qui a aujourd'hui la responsabilité d'une question soulevée au moment où son prédécesseur occupait le poste. Nous faisons face ici à une convention parlementaire et bureaucratique qui veut que la personne qui est responsable de l'administration d'un ministère, à un certain moment donné, est la personne qui se trouve responsable à ce moment-là également. Cela est tout à fait raisonnable lorsqu'on tient compte de la théorie de la gestion et du fait que la personne aujourd'hui responsable est celle qui aura à régler la question et à poursuivre son travail avec l'entité de gestion dont elle dispose maintenant.

Ceci étant dit, je voudrais également rappeler aux membres du comité que nous disposons au sein du gouvernement fédéral d'un processus d'évaluation très bien pensé et, je crois, fort et efficace. Je puis assurer les membres du comité que les questions qui sont soulevées par le Vérificateur général et, bien entendu, par un comité comme celui-ci, ne tombent pas dans l'oreille de sords, au sein de la structure de gestion du gouvernement fédéral, lorsque vient le temps d'analyser ce qui n'a pas bien marché. Lorsque les choses sont clairement attribuables à des initiatives prises par un individu ou par un groupe d'individus, le fait est retenu et il influence le déroulement des carrières au sein du système.

Même si vous n'avez pas toujours cette personne devant vous à la table, si en réalité on a fait au sein de la

[Text]

have made an assessment that an individual could be held to account for some problem that has arisen and had the ability to prevent the problem, etc., then I can assure you that it gets taken into account as we consider his or her career development or lack thereof.

Another factor I would mention in the context of what do you do about this, how does one improve the situation, is to comment on the fact that one of the underlying principles involved in the increased ministerial authority and accountability initiative of the Treasury Board is indeed to move responsibility out to managers and in a sense take away some of the constraints that are now used by some managers as excuse for failure to perform—the notion that I do not control my own environment, it is really because those other people forced me to do something that I cannot perform. The initiative is to combine that notion of increased delegation to managers with the notion of increased accountability.

One of the things we are focusing on now very substantially is finding the means by which it will be possible to hold managers to account more precisely on a results-oriented basis than we have in the past.

I think that process, which I suggest is going to lead to some quite fundamental management reform in the government, is moving in the direction that I think will be attractive to the committee over time. It is a gradual process. It is not something we can instigate overnight, but it is nevertheless a process that will create much stronger accountability and I think a much greater sense of personal responsibility in the minds of Public Service managers.

• 1050

**Mr. Ravis:** There was some discussion a while back at the Cabinet level about rewarding Public Service managers for prudent management of public funds and for general good management practices. I am wondering if that has trickled down into your particular department.

**Mr. Rayner:** Mr. Ravis, the President of the Treasury Board did in fact announce, I think at the time he tabled the estimates last year, that he intended to introduce a productivity bonus to reward Public Service managers for demonstrated productivity gains. The work on developing that notion and the procedures, in effect, by which a productivity bonus would work, is assigned to the Treasury Board Secretariat. I think I would simply ask the committee to refer to the Secretariat for the details as to how the process will work.

[Translation]

structure une évaluation montrant que cette personne pouvait être tenue responsable pour certains problèmes qui se sont produits et qu'elle avait l'habileté de prévenir etc., alors je puis vous assurer que l'on tient compte de cette chose-là lorsque vient le temps d'examiner sa carrière.

Je voudrais également mentionner un autre facteur qui nous permettrait, dans ce contexte, de voir ce qui peut être fait pour améliorer la situation, je voudrais dire que l'un des principes qui sous-tendent l'initiative prise par le Conseil du Trésor pour accroître les pouvoirs et les responsabilités des ministres est de remettre la responsabilité aux directeurs et, en un sens, de les soulager de certaines des contraintes qui sont utilisées par certains directeurs comme autant d'excuses pour expliquer leur échec ou leur impuissance à agir, c'est-à-dire la notion qui veut que je ne contrôle pas mon propre environnement, que c'est vraiment à cause des autres personnes qui m'ont forcé que je n'arrive pas à donner mon plein rendement. L'initiative vise à combiner cette notion de délégation accrue, chez les directeurs, avec la notion d'une imputabilité également accrue.

Une des choses qui nous préoccupent présentement, et de façon très substantielle, c'est de découvrir les moyens qui nous permettront de rendre les directeurs plus responsables qu'ils ne l'étaient par le passé, et sur la foi d'un système orienté vers les résultats obtenus.

Je pense que cette initiative, et je prévois qu'elle sera à l'avant-garde de certains changements fondamentaux qui surviendront dans la réforme de la gestion au sein du gouvernement, se situe dans une perspective qui sera intéressante pour ce comité, dans les années à venir. Il s'agit d'un processus graduel. C'est une chose que nous ne pouvons pas mettre en vigueur du jour au lendemain, mais il s'agit cependant d'un processus qui va produire une imputabilité plus forte et, je crois, un sens plus grand des responsabilités personnelles, dans l'esprit des directeurs de la Fonction publique.

**M. Ravis:** Il y a quelque temps il a été question au cabinet fédéral de récompenser les directeurs de la Fonction publique pour leur gestion minutieuse des fonds publics, ou pour de bonnes pratiques générales de gestion. Je me demande si cette suggestion s'est rendue jusqu'à votre ministère en particulier?

**M. Rayner:** Monsieur Ravis, le président du Conseil du Trésor a annoncé, je crois que c'était à l'occasion du dépôt de ses projections, l'an passé, qu'il avait l'intention de créer un bonus à la productivité afin de récompenser les directeurs de la Fonction publique qui réussissent à augmenter la productivité. Le travail qui doit être fait sur cette idée et sur les procédures de mise en vigueur qui permettraient d'accorder un bonus à la productivité a été confié au Secrétariat du Conseil du Trésor. Je pense que je demanderais tout simplement au comité de s'informer auprès du Secrétariat pour obtenir les détails sur le fonctionnement de cette initiative.

## [Texte]

**Mr. Ravis:** You are not really sure where it stands at the moment, whether it is going to be implemented in a reasonable amount of time or—

**Mr. Rayner:** No, I do not have any detailed information about it.

**Mr. Ravis:** Unfortunately, Mr. Chairman, maybe we missed our chance to ask that question when the Treasury Board officials were before us just a couple of days ago.

I would like to get back to Mr. Roman's question, when he was talking about the \$250 million in tangible benefits. Either you did not go into enough detail or I was not listening carefully enough. I am just wondering how you arrived at that figure of \$250 million in tangible benefits. Could you just brush over that one quickly again?

**Mr. Ravis:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Duclos if he would respond to that question.

**Mr. Duclos:** I mentioned in my earlier response three types of tangible benefits that one might point to: revenue, cost avoidance and direct savings. Not all projects within the IMPAC program generally or within any one department's action plan will necessarily lead to savings. I guess if I can be almost anecdotal about it, Mr. Ravis, I was a departmental official at the early stage and I remember my then counterpart at the OCG coming to me on this issue and asking if I could find something that would carry the freight within the program in this particular department. That is the essential notion. It is not that each project itself will generate savings. Indeed, some generate additional costs; there are some investment costs that have to be made. And we attempted, to the extent possible—and I think it was true for the vast majority of departmental action plans—that there would be some one or more sources within that department which would generate a kind of return that said overall, this is a cost-beneficial effort.

The case of that \$239 million recurring figure that I have cited, there was approximately \$16 million on a presumably recurring basis of increased revenues. Over time that amount may go up or may go back down, depending on what changes are brought to those revenues scales, as it were. There were approximately \$14 million worth of cost-avoidance kinds of issues that we could track, such as my over time example. Those are fairly small and not too frequently encountered.

There was approximately \$53 million in identified savings generated in the department and then, by agreement, reallocated to new or emerging programs. That is in fact a form of cost avoidance, if you like, because otherwise there would have been Treasury Board submissions, requests for additional resources in the

## [Traduction]

**M. Ravis:** Vous ne savez pas pour l'instant où en est cette idée, si elle sera mise à exécution dans une échéance raisonnable ou. . .

**M. Rayner:** Non je n'ai aucun détail à ce sujet-là.

**M. Ravis:** Malheureusement, monsieur le président, peut-être avons-nous raté l'occasion de poser la question aux représentants du conseil du Trésor qui étaient devant nous il y a quelques jours seulement.

Je voudrais revenir à la question de M. Roman, alors qu'il parlait des 250 millions de bénéfices nets. Soit que vous ne soyez pas allés assez loin dans le détail ou que je n'aie pas bien compris, je me demande comment vous parvenez à ce chiffre de 250 millions en bénéfices nets. Pourriez-vous revenir sur cette question encore une fois?

**M. Rayner:** Monsieur le président, je demanderais à M. Duclos de bien vouloir répondre à cette question.

**M. Duclos:** Dans ma réponse précédente je mentionnais trois types de bénéfices nets, c'est-à-dire les revenus, les coûts évités, et les épargnes directes. Tous les projets du programme général PPCG et tous les plans d'action mis sur pied dans les ministères ne vont pas nécessairement permettre de réaliser des épargnes. Permettez-moi de vous parler au plan anecdotique, monsieur Ravis: lorsque je travaillais dans un ministère, je me rappelle, car à une certaine étape mon homonyme du bureau du Contrôleur général est venu me voir sur cette question et m'a demandé si je pouvais lui indiquer sur quels secteurs de l'activité de son ministère il pouvait compter pour réaliser ses épargnes. Voilà le point essentiel. Il ne s'agit pas de croire que chaque projet va en soi générer des épargnes. Au fait certains projets entraînent des coûts additionnels; il y a parfois des dépenses qui doivent être faites à des fins d'investissement. Et nous avons cherché, dans la mesure du possible, et je crois que cela s'est imposé dans la vaste majorité des plans d'action des ministères, à ce que dans chacun des ministères il se trouve une ou plusieurs sources qui puissent générer un certain type de revenus, ce qui nous permettrait de constater qu'il s'agit là d'une initiative bénéfique.

Dans le cas des 239 millions de dollars de profits répétitifs que j'ai mentionné, il y avait une somme approximative de 16 millions de dollars en revenus accrus et présumément répétitifs. Avec les années, il se peut bien que ce montant ait augmenté ou qu'il ait diminué selon les changements qui sont apportés aux échelles de revenus. Il y avait environ 14 millions de dollars de coûts évités que nous avons pu circonscrire, comme par exemple, dans le cas des heures supplémentaires. Il s'agit là de cas qui sont relativement peu importants et qu'on ne rencontre pas souvent.

Il y avait environ 53 millions de dollars en épargnes bien identifiées et générées au sein du ministère et ensuite, après entente, réaffectées à de nouveaux programmes. Il s'agit là en fait d'une certaine forme de coûts évités, si vous voulez, parce qu'autrement on aurait adressé des demandes au conseil du Trésor, des demandes pour des



*[Text]*

estimates and so forth, to launch new activities. About \$67 million of that figure could be directly attributable to a reduced demand on the Consolidated Revenue Fund.

That will give you perhaps some flavour of the kind of thing we were getting at, and to underline the fact that there is not in every case a saving. Indeed, in all fairness there is not in every department a saving. And sometimes the savings in a department do not equal the costs that have to be invested. So we aggregate it up to a fairly high level.

• 1055

There are many more identified benefits that departments have put forward. In many cases, because of the difficulty of attribution or because of the difficulty of tracking and verifying them, we simply did not put them on the score card. We chose to be as conservative as possible, recognizing it is a contentious problem. Unless one is subjected for costs that would not be suitable, a very detailed cost accounting for the costs that had gone in and a very detailed audit on the benefits achieved. . . In some cases it was quite appropriate. In other cases it was the rational man's case that says there is enough evidence to say real saving is being made and we will therefore accept it. So there is a scale of hardness as well in those savings.

**Mr. Ravis:** Right. Let me just switch to another topic. This is my last question, Mr. Chairman. The Public Accounts committee recommended to the Department of Finance about establishing a comprehensive program evaluation capability. I believe this is referred to in your guide to the program evaluation function.

One of my interests, and certainly one of the committee's interests for the last two and a half years, has been the Scientific Research Tax Credit Program. I guess this is really where this whole idea came from, or one of the places it came from. I am wondering if you can explain your involvement with the Department of Finance in establishing a comprehensive program evaluation capability.

**Mr. Rayner:** Mr. Chairman, my office has had a good number of discussions with the Department of Finance about the need to establish a program evaluation capability there. I know the issue is under serious consideration by the Department of Finance. I think frankly it is proper to ask the Department of Finance specifically about their plans in the area. I do not know if Mr. Leclerc would like to comment further on it. The department clearly understands the issues being raised by the committee. We have discussed those in particular with them, including the areas that you would like to see evaluated. My understanding is that they are taking action to meet the objectives you have established.

*[Translation]*

ressources supplémentaires par rapport aux projections etc., afin de déclencher de nouvelles initiatives. Environ 67 millions de dollars de cette somme pouvaient être directement attribués à une demande réduite sur le Fonds du revenu consolidé.

Cela peut vous donner, peut-être, une idée de ce que nous cherchions, et cela me permet de souligner qu'il n'y a pas d'épargne dans tous les cas. Il faut dire en toute justice qu'il n'y a pas d'épargne dans tous les ministères, et parfois les épargnes que l'on fait dans un ministère n'égalent pas les dépenses qui doivent y être faites. Alors nous rassemblons tout cela à un niveau pas mal élevé.

Il y a plusieurs autres bénéfices identifiés que les ministères ont fait valoir. Dans plusieurs cas, à cause de la difficulté d'attribution ou à cause de la difficulté de les circonscrire, d'en faire la vérification, nous ne les avons tout simplement pas inscrits sur la fiche des résultats. Nous avons voulu être le plus conservateurs possible, sachant qu'il y a là un problème litigieux. À moins qu'il ne soit soumis à des coûts qui ne seraient pas acceptables, à une comptabilité très détaillée pour les coûts qui ont été consacrés au programme et à une vérification très détaillée pour ce qui est des avantages encourus. . . Dans certains cas cela était passablement approprié. Dans d'autres cas il s'agissait d'une justification rationnelle qui nous venait des personnes qui nous disaient que selon toute évidence des épargnes réelles avaient été réalisées, et il fallait bien accepter le fait tel quel. C'est dire qu'il y a une échelle de difficulté également dans l'évaluation de ces épargnes.

**M. Ravis:** Soit. Permettez-moi de passer à un autre sujet. C'est ma dernière question, monsieur le président. Le Comité des comptes publics a recommandé au ministère des Finances d'établir un programme d'évaluation globale. Je crois que vous en parlez dans les lignes directrices de votre programme d'évaluation.

Une des choses qui m'intéressent, et qui intéressent sûrement les membres du Comité depuis deux ans ou deux ans et demi, c'est le programme scientifique de recherche sur le crédit d'impôt. Je pense que c'est de là que cette idée provient ou d'une chose semblable. Je me demande si vous pouvez nous dire de quelle façon vous êtes impliqué avec le ministère des Finances dans l'établissement d'un programme d'évaluation globale.

**M. Rayner:** Monsieur le président, les représentants de mon Bureau ont tenu un certain nombre de discussions avec ceux du ministère des Finances au sujet de l'établissement, dans ce ministère, d'un programme d'évaluation. Je sais qu'on penche avec beaucoup de sérieux sur cette question, au ministère des Finances. Je pense franchement qu'il serait approprié de demander au ministère des Finances quels sont les plans spécifiques dans ce domaine-là. Je ne sais pas si M. Leclerc voudrait faire d'autres commentaires sur cette question. Le ministère comprend de façon très claire les questions qui sont soulevées par le Comité. Nous en avons discuté tout particulièrement avec ses représentants, de même que des secteurs que vous voudriez voir évaluer. Je crois

[Texte]

**Mr. Guy Leclerc (Deputy Comptroller General, Program Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada):** I would like to add a few words about this situation. Scientific R and D is very much part of a group of programs that are referred to as tax expenditures programs. The involvement of our office has been more recently to try to develop, jointly with people with Department of Finance, a methodology appropriate to the evaluation of tax expenditures programs. I think we have made some progress towards it.

As for the establishment of the function of program evaluation within the Department of Finance, I think it is under consideration at the moment. I think you might ask them how far they have gone into it.

**Mr. Ravis:** I guess you are saying you recognize it is an important function to be established, but no one is sure what date we can expect something to happen. I do not want to put words in your mouth but I gather it is still being milled around.

**Mr. Leclerc:** We still believe program evaluation is very much the responsibility of the department concerned. According to our policy, the client has been a deputy minister, and we know it is under serious consideration. As for the actual date of implementation of the program, I am not too sure.

**Mr. Ravis:** Yes. Mr. Chairman, I would like to suggest that we follow it up. Maybe our staff could check to see where it is at. It is not too often that a Scientific Research Tax Credit Program goes off the rails, as this one did. Thank goodness it only happens once. . . I think it is part of the biggest problem we have had in the history of the Department of Finance. But I think we should also take some precautionary measures here to ensure that the evaluation function is established in Finance as quickly as possible.

Those are all the questions I have, Mr. Chairman, and I am expected at another meeting at 11 a.m., so I will have to leave.

**The Vice-Chairman:** For your information, I would like to point out that the Treasury Board and Transport will appear before that committee on April 9 to deal with costs of capital projects. You should take this occasion to ask the question that you have already pointed out in front of us.

M. Grondin.

**M. Grondin:** Merci, monsieur le président. Étant nouveau au Comité, je n'ai pas eu l'occasion de vous rencontrer avant ce jour. Au plan de la vérification

[Traduction]

comprendre que le ministère prend toutes les dispositions qui s'imposent pour respecter les objectifs que vous avez établis.

**M. Guy Leclerc (sous-contrôleur général, Direction de l'évaluation des programmes, Bureau du Contrôleur général du Canada):** Je voudrais ajouter quelques mots sur ce sujet. La R & D scientifique fait partie intégrante d'un certain nombre de programmes que l'on appelle les Programmes de dégrèvements fiscaux. Plus récemment nous nous sommes impliqués en essayant d'élaborer, conjointement avec les représentants du ministère des Finances, une méthodologie appropriée nous permettant d'évaluer ces programmes. Je pense que nous avons accompli un certain progrès dans cette direction.

Pour ce qui est de l'établissement d'un programme d'évaluation au sein du ministère des Finances, je crois qu'on en étudie la possibilité à l'heure actuelle. Je crois que vous pourriez leur demander où ils en sont rendus à ce sujet-là.

**M. Ravis:** Si je comprends bien, vous dites qu'il s'agit là d'une chose importante, mais personne ne sait quand cela pourrait être mis de l'avant. Je ne veux pas vous mettre les mots à la bouche, mais si je vous comprends bien, cette idée-là est encore mijotée.

**M. Leclerc:** Nous croyons toujours que l'évaluation des programmes est la responsabilité des ministères. Selon notre politique, le client qui s'est présenté à nous était un sous-ministre. Et nous savons que la chose est sérieusement envisagée. Pour ce qui est d'une date précise d'entrée en vigueur, je n'en sais trop rien.

**M. Ravis:** Oui, monsieur le président, j'aimerais que nous poursuivions la chose. Peut-être qu'un des membres de notre personnel pourrait voir où en est la situation. Il n'arrive pas trop souvent qu'un programme de recherche scientifique sur les crédits d'impôt déraile, comme celui-là l'a fait. Grâce au ciel cela n'arrive qu'une fois. . . Je crois qu'il s'agit là d'un des problèmes les plus importants que nous ayons eu dans toute l'histoire du ministère des Finances. Mais je crois également que nous devrions prendre les mesures et les précautions qui s'imposent pour voir à ce que des services d'évaluation soient établis au ministère des Finances, le plus rapidement possible.

Ce sont là toutes les questions que j'ai, monsieur le président, et je suis attendu à une autre réunion, à 11 heures; alors je dois vous quitter.

**Le vice-président:** Veuillez noter que les représentants du Conseil du Trésor et du ministère des Transports seront devant ce Comité le 9 avril prochain et discuteront des coûts des projets d'investissement. Vous devriez saisir cette occasion pour poser la question que vous avez déjà soulevée devant nous.

Mr. Grondin.

**Mr. Grondin:** Thank you, Mr. Chairman. I am a new member of this committee and I did not have the occasion to meet with you before today. As far as internal audit is

[Text]

interne, lorsque des vérifications se font, dans quelle mesure pouvez-vous vous fier au travail effectué par les groupes de vérification des ministères?

**Mr. Rayner:** Mr. Grondin, let me come at the question in two perspectives, a general perspective and a more specific one. On the general level, there has been substantial improvement in internal auditing over the course of the last 10 years. Indeed, I believe that the Auditor General reported this in his 1984 report and he has also indicated in other reports that he is able to rely on the work of internal auditors for major pieces of the work he is doing.

So the government and my office has devoted a lot of energy and time over 10 years to the process of developing a stronger capability to do internal auditing in the various departments of the government. Those efforts have been focused on providing good policy guidance on internal auditing, procedural guidance on how to do the audits and how to plan them, considerable effort devoted to the training, and development of internal auditors within the government system.

The specific level of reliance on a piece of work by internal auditors becomes a judgment a professional makes on the basis of particular circumstances. Indeed, within professional auditing we use certain procedures to determine the adequacy of a particular piece of work done by an internal auditor, and therefore the degree of reliance which can be placed on it.

As I mentioned in response to an earlier question, as time goes on we will be looking to internal audit to provide an important element of the increased accountability of departments under a regime of greater delegation of authority. From our point of view, the ability to rely on internal auditors assumes increasing importance. In fact, I was speaking to some internal auditors last night and putting emphasis on the fact that we will be developing closer working relationships with them as a basis for determining the degree of reliance we can place on them.

Going back to the general level, I would say that we can rely on the work of internal auditors. We are comfortable that the quality of internal auditing has significantly increased over the years, that the work is professionally done and that the reports are reliable and useful. As I say, in any particular circumstance, one has to look at the specific work done in relation to a specific report.

**M. Grondin:** Dans la réponse faite au rapport du vérificateur général de 1984, vous mentionnez qu'il avait énormément de difficultés à trouver des vérificateurs

[Translation]

concerned, when audits are made, what is the degree of reliance that you can put on the work done by the different internal auditors of the various departments?

**M. Rayner:** Monsieur Grondin, permettez-moi de répondre à cette question en deux volets: d'abord en proposant une perspective générale et ensuite une perspective plus spécifique. Généralement, nous pouvons dire qu'il y a eu une amélioration substantielle de nos services de vérification interne durant les dix dernières années. En effet je crois que le vérificateur général le déclarait dans son rapport de 1984 et qu'il indiquait également dans d'autres rapports qu'il pouvait se fier au travail effectué par les vérificateurs internes pour la plupart des travaux qu'il doit faire.

Alors le gouvernement, de même que notre Bureau, a consacré beaucoup d'énergie, durant les dix dernières années, à la formation d'effectifs plus forts et capables d'effectuer les travaux de vérification interne dans les divers ministères du gouvernement. Nous nous sommes efforcés de fournir une bonne orientation quant aux politiques de vérification interne, une bonne orientation quant aux procédures, quant à la méthodologie, et nous avons fait des efforts considérables pour améliorer nos services de formation et de perfectionnement à l'intention des vérificateurs internes, et cela pour l'ensemble du gouvernement.

Quant au niveau précis de fiabilité d'un rapport fait par des vérificateurs internes, cela dépend du jugement que peut faire un professionnel en se basant sur les circonstances particulières du rapport. Naturellement, à l'intérieur de notre profession, nous recourons à un certain nombre de critères pour évaluer la fiabilité des rapports qui sont faits par un vérificateur interne, et ainsi nous pouvons évaluer le niveau de compétence.

Comme je l'ai mentionné dans une réponse antérieure, au fur et à mesure que le temps avance nous nous fierons au service de vérification interne pour évaluer les secteurs de responsabilité de plus en plus accrus des ministères dans un régime où les délégations de pouvoir sont de plus en plus importantes. De notre point de vue, il deviendra de plus en plus important de compter sur les travaux de vérification interne. Au fait je parlais hier soir à certains vérificateurs internes et j'insistais devant eux sur le fait que nous allons avoir avec eux des relations de travail de plus en plus rapprochées et cela dans le but de déterminer jusqu'à quel point nous pouvons nous fier à leur service.

Pour revenir à la situation générale, je dirais que nous pouvons nous fier aux travaux qui sont faits par les vérificateurs internes. Nous croyons que la qualité des vérifications internes a augmenté de façon très substantielle au cours des années, que le travail est fait d'une façon professionnelle et que les rapports sont fiables et utiles. Mais comme je l'ai dit pour chaque cas particulier, il faut examiner le travail spécifique qui a été fait en relation avec un rapport spécifique.

**Mr. Grondin:** In the reply given to the 1984 Annual Report of the Auditor General you mention that he has lots of difficulty to find internal auditors with experience



[Texte]

internes expérimentés et surtout à les garder. Qu'est-ce qui a été fait pour améliorer cette situation? Avez-vous obtenu certaines améliorations sur ce plan, depuis cette déclaration?

**Mr. Rayner:** I am not familiar with that specific concern. I would say that the government has a number of programs to develop internal auditors, such as a specific recruitment program that is aimed at making it possible for commerce and finance graduates from universities to enter a special training program which develops them as internal auditors.

Nobody has come to me recently and said that we have a serious problem in recruiting internal auditors. I think what we have as an ongoing piece of our functional leadership of the internal audit community, is a constant concern for the upgrading and further development of internal auditors so that we can move towards the ideal world of having as good internal auditors as any organization in the country. That is an ongoing process.

• 1105

I am not aware that at the present time, for example, we face any specific shortages in internal auditing in terms of staff available established positions.

**M. Grondin:** Merci. J'en ai terminé, monsieur le président.

**Le vice-président:** Avec votre permission, monsieur Hovdebo, j'aurais quelques questions à poser à nos témoins. Je feuilletais les compte rendus et témoignages du Comité permanent des comptes publics de 1982. Je constate que le contrôleur général du Canada, M. Rogers, disait au Comité, le 18 mars 1982, que de 2,500 à 3,000 fonctionnaires travaillaient chaque jour à des projets du Programme de perfectionnement des pratiques et des contrôles de gestion. Le contrôleur général de 1987 peut-il commenter ces projets? Peut-il aussi expliciter davantage la nature de ces projets sur lesquels les fonctionnaires travaillent quotidiennement?

Back to 1982.

**Mr. Duclos:** Perhaps I could answer it this way, Mr. Chairman. That was an approximation at the time of the number of people whose concentrated efforts were being directed toward that array of some 2,000 projects being mounted as an improvement effort.

Obviously, the concentrated effort in the sense of dedicated effort to specific projects under that rubric of IMPAC has declined, because we have completed a significant number of departments.

At the same time, I think it fair to say that departments and agencies have strengthened their overall management

[Traduction]

and moreover to keep them. What has been done to solve this situation? Have we made certain gains on that subject matter since that declaration?

**M. Rayner:** Je ne suis pas très familier avec ce sujet en particulier. Je dirais que le gouvernement a un certain nombre de programmes qui lui permettent de voir au perfectionnement des vérificateurs internes; il y a un programme consacré spécifiquement au recrutement, programme qui permet aux étudiants ayant obtenu un diplôme en commerce ou en administration des universités de s'inscrire à un programme spécialement conçu pour faire d'eux des vérificateurs internes.

Personne ne s'est présenté devant moi pour me déclarer que nous faisons face à un problème sérieux en ce qui a trait au recrutement des vérificateurs internes. Je crois qu'un des soucis permanents du secteur de la vérification, c'est de voir de façon continue à parfaire la compétence et le perfectionnement de nos auditeurs internes, afin d'atteindre une situation idéale où nous aurions, dans ces pays, autant de bons auditeurs internes que n'importe quel autre organisme. Il s'agit là d'une préoccupation constante.

Rien ne m'indique que nous faisons face présentement, par exemple, à quelque défaillance que ce soit dans nos travaux de vérification interne, pour ce qui est des postes disponibles.

**Mr. Grondin:** Thank you. I am through, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** With your permission, Mr. Hovdebo, I would have a few questions to ask our witnesses. I was going through the reports of the proceedings of the permanent committee of Public Accounts of 1982. I saw that the Comptroller General of Canada, Mr. Rogers, declared to the committee, on March 18, 1982, that some 2,500 to 3,000 civil servants were working every day on projects coming from the Development Programme of Management Practices and Controls. Could the Comptroller General of 1987 make some comments on these projects? Could he offer some other explanations on those projects on which civil servants are working daily?

Revenons-en à 1982.

**M. Duclos:** Peut-être que je pourrais répondre à cette question de cette façon-ci, monsieur le président. Il s'agit là d'indiquer le nombre approximatif de fonctionnaires qui, à cette époque-là, consacraient leurs efforts à un éventail de quelque 2,000 projets conçus pour améliorer la situation.

De toute évidence cet effort concentré sur un certain nombre spécifique de projets placés sous l'égide du PPCG a diminué, puisque nous en avons terminé avec un nombre substantiel de ministères.

Du même coup, je crois qu'il est important de déclarer que les ministères et organismes ont renforcé de façon

*[Text]*

capability and there is a significant resource now in place on an ongoing basis that was not in place in 1982. I would not be able to estimate a number associated with it at this time. One would have to take the essential management practises activities under whatever labels they occur, such as finance, planning, systems, program evaluation, internal audit, across the departments and run up a comparative set of statistics as to the conditions of 1982 and the conditions of 1987, to give you an ongoing figure.

With only a few departments left in the program which is approximately 90% completed this stage, the concentrated effort under IMPAC is probably down to a very small proportion of the figure Mr. Rogers cited at that time.

**The Vice-Chairman:** In addition to that, Mr. Duclos, what are the specific steps that your office is taking now to increase the efficiency of the public officials? I have another one and maybe you can answer both altogether. What specific measures of performance are you developing to increase the efficiency in departments of government?

**Mr. Rayner:** Perhaps what I can do, Mr. Chairman, is provide some comment and invite my colleagues to add to it.

The first part of your question related to the measures to increase efficiency in the Public Service. Indeed the whole objective we have when we go in and work with departments on examination and improvement of their management practises has as a fundamental objective of seeking improvements in economy and efficiency.

I am sort of tempted to invite each of my colleagues to cite all their initiatives and the productivity values associated with them because, for example, Mr. Macdonald is engaged in a series of projects having to do with financial systems, having to do with cash management, etc., all of which are aimed at improving efficiency in that particular aspect of government.

Mr. Duclos' staff, which is engaged in the question of management processes, is looking at the question of how management can be achieved with fewer resources. Mr. Leclerc, in the Program Evaluation Branch, is looking for the best production of program evaluations for least cost. So in effect it is a guiding principle, I suppose, as we work with departments.

• 1110

Having said that, I would also mention that the primary focus of the sort of management reform that will be achieved through the Increased Ministerial Authority and

*[Translation]*

générale leur pouvoir de gestion et qu'il y a maintenant en place, et sur une base permanente, des ressources importantes qui n'y étaient pas en 1982. Je ne serais pas en mesure d'en évaluer le nombre à ce moment-ci. Il faudrait examiner les activités et les pratiques de gestion qui sont essentielles sous diverses rubriques, comme par exemple la rubrique des finances, de la planification, des systèmes, de l'évaluation des programmes, des vérifications internes, examiner cela dans l'ensemble des ministères, et établir des statistiques comparatives nous permettant de comparer la situation de 1982 à la situation de 1987, pour pouvoir vous donner une idée de la situation courante.

Puisque nous n'avons plus que quelques ministères qui poursuivent un projet en vertu du programme, qui, lui, est parachevé à environ 90 p. 100 de ses possibilités, les efforts concentrés qui sont faits en vertu du PPCG ont probablement diminué à une proportion très réduite par rapport à ce que mentionnait M. Rogers, à cette époque-là.

**Le vice-président:** En outre, monsieur Duclos, quelles sont les mesures précises que prend votre bureau pour voir à l'amélioration de l'efficacité des fonctionnaires. J'ai une autre question mais peut-être pourriez-vous répondre aux deux questions à la fois. Quelles mesures spécifiques de rendement avez-vous mises sur pied pour améliorer l'efficacité des ministères du gouvernement?

**M. Rayner:** Peut-être pourrais-je, monsieur le président, faire quelques commentaires sur ces questions et inviter ensuite mes collègues à y ajouter.

Pour répondre à la première partie de votre question touchant les mesures que nous prenons pour accroître l'efficacité de la Fonction publique, disons que l'objectif fondamental que nous poursuivons, lorsque nous nous rendons auprès des ministères pour examiner leurs pratiques de gestion et pour les améliorer, est de rechercher des améliorations dans les secteurs des dépenses publiques et de l'efficacité des effectifs.

Je suis quelque peu tenté d'inviter chacun de mes collègues à mentionner les initiatives qu'ils prennent et toutes les implications de productivité que cela implique. Par exemple, M. Macdonald se consacre à une série de projets qui touchent les systèmes financiers, qui ont quelque rapport avec la gestion des fonds, etc., autant d'initiatives qui visent à améliorer l'efficacité des effectifs dans ce secteur particulier de la Fonction publique.

Les employés de M. Duclos, qui se penchent sur les questions de procédures de gestion, s'intéressent à savoir comment la gestion du gouvernement peut être effectuée avec un nombre réduit de ressources. Dans la Direction de l'évaluation des programmes, M. Leclerc cherche à améliorer les programmes d'évaluation et cela à des coûts réduits. Alors il s'agit là d'un principe fondamental, je crois, lorsque nous travaillons en collaboration avec les ministères.

Ceci dit, je voudrais également mentionner que le premier objectif du type de réforme qui sera réalisée grâce à l'initiative visant à accroître les pouvoirs des ministres et

[Texte]

Accountability initiative the President of the Treasury Board announced last year is very much productive management; very much a process of change in philosophy and culture that makes it possible for managers to manage with due regard for economy and efficiency, and indeed the effectiveness of their processes.

It is very difficult to take any one piece of that and say it is purely aimed at efficiency. But the whole idea that managers will have greater freedom to manage their affairs, with a focus on results, has a good deal to do with increasing productivity in government and achieving efficiency gains.

Perhaps what I can do is ask my colleagues if they have any additional comments they would like to make.

**Mr. Duclos:** Perhaps I will add one that addresses more your second question, Mr. Chairman. There has been considerable work in the context Mr. Rayner has mentioned of developing specific what we would term "performance indicators", which are generally agreed as being appropriate to measure the performance levels in various functions. We have participated, along with the Treasury Board Secretariat and a number of departments and agencies, in taking a concerted look at how best to measure and have credible measures such that over time one could then say, yes, based on this indicator, we are able to say efficiency has moved from here to here, or that performance is relative to this question.

I would cite in particular that an extensive amount of work has gone on in the broad administrative area, which is a concern to all departments and agencies, and indeed to all of us, on what the administrative burden of running government is; of running a department. I do not mean the program delivery aspect; I mean the overhead inside. A good deal of progress has been made in developing indicators that can be used by departments and that will feed this process of their attesting to their own efficiency and productivity during the forthcoming years.

This is an area of work that is very technical, but also conceptually very difficult, because of the attribution problem. You take this action and what is the effect over in another quarter?

But in response to your question, I believe, without leading you into a vast amount of detail, one can say significant progress has been developed in getting up those indicators.

[Traduction]

leur responsabilité, initiative annoncée l'année dernière, vise directement une gestion productive; il s'agit de changer la philosophie et certaines habitudes qui permettront aux gestionnaires de gérer, en tenant compte de la situation économique et des critères d'efficacité, et en tenant compte de l'efficacité de leurs méthodes de gestion.

Il est difficile de se saisir d'un seul élément de cet ensemble pour déclarer qu'il vise uniquement à l'efficacité. Mais l'ensemble de ce projet, qui vise à donner plus de liberté aux gestionnaires afin de leur permettre de mieux gérer leurs affaires et de viser à des résultats positifs, est basé sur des objectifs de productivité améliorée dans l'ensemble du gouvernement et il vise également à des améliorations dans le domaine de l'efficacité.

Peut-être pourrais-je demander à mes collègues s'ils ont des commentaires supplémentaires à faire.

**M. Duclos:** Peut-être pourrais-je ajouter un commentaire qui touche plus particulièrement votre deuxième question, monsieur le président. Dans le contexte que M. Rayner a mentionné, on a fait des efforts considérables pour mettre sur pied des critères que nous pourrions appeler des «indicateurs de rendement», sur lesquels nous tombons d'accord et que nous utilisons pour évaluer le rendement de diverses activités de la Fonction publique. Avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor et ceux d'un certain nombre de ministères et d'organismes, nous avons participé à une prise de conscience visant à déterminer les critères les plus crédibles, c'est-à-dire ceux qui nous permettraient de dire: oui, avec les années, et basés sur ces «indicateurs de rendement», nous sommes maintenant en mesure de dire que le niveau d'efficacité est passé d'ici à là ou que le rendement est relié à telle question en particulier.

Je voudrais mentionner en particulier qu'il s'est fait, dans le domaine de l'administration en général, un montant très important de travail. Il s'agit là d'une préoccupation pour tous les ministères et organismes, pour nous tous, puisqu'il s'agit du fardeau administratif qu'impose la direction de l'appareil gouvernemental, la direction d'un ministère. Je ne parle pas ici de l'exécution du mandat du ministère, je parle de la gestion interne. Je crois que nous avons accompli un bon nombre de progrès dans l'élaboration d'indicateurs qui peuvent être utilisés par les ministères et qui entrerront en ligne de compte dans ce processus qui leur permettra d'évaluer eux-mêmes leur propre efficacité et leur propre productivité dans les années qui viennent.

Il s'agit là d'un secteur du travail qui est très technique et dont la conceptualisation est très difficile à cause du problème de l'attribution. Vous prenez une initiative dans un secteur et vous devez vous demander quelles en seront les conséquences dans un autre secteur?

Mais pour répondre à votre question, et sans vous obliger à entrer dans trop de détails, je crois que l'on peut affirmer que beaucoup de progrès ont été réalisés pour ce qui est de l'élaboration de tels indicateurs.



[Text]

On the other hand, our colleagues in Guy's branch have been tackling the question of programs and how you measure those and assess their results.

So I think there is a will there. I do not think we could honestly say across the system we have all the results back in that we need.

**Mr. Rayner:** If I could just supplement, one other thought occurs to me, and that is I suppose the single greatest driving force for efficiency today at a macro-level is the Expenditure Reduction Program and the Person-Year Reduction Program the government has been going through. The operational manager, in the face of reduced resources and in the face of reduced personnel, is driven to operating at a more efficient level; because by and large we are not dropping service levels, we are simply producing more with less. I guess that is as good a definition of management efficiency as one could ask for.

**The Vice-Chairman:** The reason why we are asking such questions is that as you are already aware, we are asked that specific question so often, and it is a "must", I think, for us to have up-to-date information and more detailed answers to our constituents and people around us. I am very pleased to have heard the positive comments you have made to us.

**Mr. Roman:** I am certainly pleased to see a great deal of emphasis is being placed on Increased Ministerial Authority and Accountability. I think you have made reference to that a number of times.

• 1115

I think my first question is a very general one. Why has it taken so long to come to the realization that it is very important to have this sort of program in place, especially in government where it is a broad area and that the only effective way of basically controlling a project or costs or whatever is through the managers, whoever they may be? Private industry has had that implemented for quite some time, and why has it taken government so long to realize the importance of it?

**Mr. Rayner:** It is a complex question, Mr. Roman. There has been a history of... and I would start the history in about the late 1950s, early 1960s when the Glassco commission examined the management processes of government and indeed encouraged the government to delegate greater authority to departments from the centre

[Translation]

D'autre part, les collègues qui travaillent dans la Direction de Guy se penchent sur la question des programmes, sur les facteurs qui nous permettent de les évaluer et d'en mesurer les résultats.

Alors je crois qu'il y a là une bonne volonté. Je ne crois pas honnêtement que nous pourrions en dire, en examinant l'ensemble du système, que nous avons obtenu tous les résultats dont nous avons besoin.

**M. Rayner:** Je voudrais ajouter quelque chose. Il s'agit d'une pensée qui me vient et qui témoigne sans doute du meilleur signe d'encouragement que nous puissions avoir à un niveau macroscopique, sur l'efficacité, aujourd'hui, et je pense au Programme de réduction des dépenses et au Programme de réduction des années-personnes mis sur pied par le gouvernement. Face à la réduction de ses ressources et à la réduction de ses effectifs, le gestionnaire de programmes doit agir à un niveau d'efficacité supérieur; parce que, somme toute, nous ne réduisons pas nos niveaux de service, nous produisons simplement davantage avec moins. Je crois qu'il s'agit là de la meilleure définition de l'efficacité de gestion que nous puissions obtenir.

**Le vice-président:** La raison pour laquelle nous vous posons de telles questions, c'est que, comme vous en êtes conscient, on nous pose à nous ces questions tellement souvent et que nous «devons», je crois, avoir des renseignements tout à fait courants et que nous devons disposer de réponses détaillées, afin d'en faire part à nos électeurs et aux gens de notre entourage. Je suis très heureux d'avoir entendu des commentaires aussi positifs ici aujourd'hui.

**M. Roman:** Je suis très heureux de voir qu'on met autant d'emphasis sur l'accroissement des pouvoirs des ministres et de leur responsabilité. Je crois que vous avez fait allusion à cette initiative bon nombre de fois aujourd'hui.

Je crois que ma première question est d'intérêt très général. Pourquoi nous a-t-il fallu tant de temps pour comprendre qu'il est très important d'avoir un tel programme, surtout au sein du gouvernement qui est constitué d'un secteur aussi vaste, et que la seule façon efficace de pouvoir fondamentalement assurer le contrôle d'un projet, ou le contrôle de coûts ou quels que soient les autres types de contrôle, que cela ne peut être réalisé qu'en visant les directeurs de projets, qui qu'ils soient? Le secteur privé a mis sur pied une telle initiative depuis pas mal d'années. Pourquoi a-t-il fallu tant de temps au gouvernement pour en saisir l'importance?

**M. Rayner:** Voilà une question complexe, monsieur Roman. Il y a eu l'histoire de... Je voudrais remonter à la fin des années 50 et au début des années 60 lorsque la Commission Glassco s'est penchée sur les procédures de gestion du gouvernement et lorsqu'elle a incité le gouvernement à assurer une meilleure délégation des

*[Texte]*

and reduce the amount of central burden and control. Indeed, that was done.

It was done, and to some degree retrenched upon after the Auditor General in the mid-1970s expressed concern that in the process of the delegation, an adequate degree of control in his judgment had not been maintained.

In the period since those criticisms by the Auditor General as a result of this Financial Management and Control Study mainly, back in the mid-1970s, the governments introduced a whole series of specific management reforms, all of which in the minds of the senior managers involved and certainly of our political leaders have created an environment in which it is now possible to consider greater delegation again.

So I think part of the answer is simply that the Public Service was going through a management evolution and was not judged in a sense as ready for the kind of delegation that is now being contemplated until those management improvements and reforms had occurred.

I guess the other comment I would make is that it is difficult to draw the analogy with the private sector in this context. The business of government and the business of management in the private sector are different in a number of ways. Indeed, within the private sector there are differences in the degree of centralization or decentralization in any particular corporate model.

The measurement of results is easier, frankly, in the private sector, and one of the ways in which government has attempted to manage in the absence of that bottom-line measure that is so convenient, in a sense, in the private sector is to provide compensating controls, is to provide a process by which the environment is such that it is harder to make mistakes, etc.

We have been living through an evolutionary process. We have reached the conclusion that our control systems are such that greater delegation can occur and indeed, we are in the process of implementing that change.

**Mr. Roman:** Why has it taken so long?

**Mr. Rayner:** Why has it taken so long? We are dealing with a very large and complex organization and we are dealing with the need to train and develop managers for greater delegation.

**Mr. Roman:** You are presently working with departments, I guess, and conducting reviews. You make

*[Traduction]*

pouvoirs auprès des ministères, à partir du centre, et de réduire ainsi les fardeaux et les contrôles dont était responsable le seul centre. Bien entendu, cela a été fait.

Cela a été fait, et d'une certaine façon cela a été réduit après que le Vérificateur général, dans le milieu des années 70, eut exprimé quelques inquiétudes à l'effet que durant ce processus de délégation accrue des pouvoirs, on n'en était pas venu à établir des mécanismes de contrôle adéquats.

Depuis cette période où le Vérificateur général a pu exprimer ses critiques à la suite d'une étude qu'il a faite sur la gestion financière et sur le contrôle des mécanismes de gestion, au milieu des années 70, les gouvernements ont mis sur pied toute une série de réformes spécifiques de gestion, toutes ces réformes, dans l'esprit des cadres supérieurs et sûrement dans l'esprit des dirigeants politiques, impliquant la création d'un environnement grâce auquel il nous est maintenant possible de considérer des délégations de pouvoirs accrues encore une fois.

Alors je crois qu'une partie de la réponse vient du fait que la Fonction publique connaissait à ce moment-là une évolution dans ses mécanismes de gestion et qu'elle n'était pas encore prête pour le genre de délégation de pouvoirs que nous pouvons envisager aujourd'hui, puisque certaines améliorations et certaines réformes se sont maintenant produites dans les pratiques de gestion.

Je crois que je voudrais faire un autre commentaire à l'effet qu'il est difficile d'établir une analogie, dans ce contexte-ci, avec le secteur privé. Administrer un gouvernement et diriger une entreprise sont deux choses tout à fait différentes et cela, pour un certain nombre de raisons. Naturellement, dans le secteur privé, il y a des différences dans le niveau de la centralisation ou de la décentralisation, selon les divers modèles corporatifs.

L'évaluation des résultats est plus facile, franchement, dans le secteur privé, et une des façons grâce auxquelles le gouvernement a essayé de bien gérer ses affaires en l'absence d'un critère net d'évaluation qui, en un sens est si convenable dans le secteur privé, c'est d'en venir à des contrôles compensatoires, à un processus grâce auquel l'environnement est tel qu'il est plus difficile d'y commettre des erreurs.

Nous venons de passer à travers un processus d'évolution. Nous en sommes venus à la conclusion que nos systèmes de contrôle sont tels que l'on peut maintenant envisager une délégation de pouvoirs accrues et que nous en sommes à entreprendre la mise en valeur de ce changement.

**M. Roman:** Pourquoi cela a-t-il été si long?

**M. Rayner:** Pourquoi cela a-t-il été si long? Nous transigeons ici avec un organisme très important et très complexe et nous faisons également face à la nécessité de former et de perfectionner des gestionnaires auxquels nous accorderons plus de pouvoir.

**M. Roman:** J'imagine que vous travaillez présentement avec les divers ministères et que vous effectuez des travaux

[Text]

reference to in-depth reviews. What do you mean specifically by that? Are you sending your personnel directly into the department and working with them in the set-up of the system or the program?

**Mr. Rayner:** The stage we are presently at is in effect creating a current inventory, if you will, or assessment of broadly speaking the quality and adequacy of the management control systems of departments as a base for the Treasury Board being well informed before it enters into specific negotiations with individual departments on greater delegation of authority.

The process that the President of the Treasury Board has announced is one that gives the departments the option to come forward to the Treasury Board Ministers with specific proposals for greater delegation of authority to Ministers and their management teams.

To inform the Treasury Board's decisions about whether indeed those are appropriate, the Treasury Board Secretariat and my own office are forming in effect a judgment base for advice to Ministers about the accountability frameworks of the departments, their management control systems, their review capacities, etc., so that any delegations that occur will occur within a sensible controlled environment with the emphasis being on accountability for results and the department's capacity to report back on the achievement of the objectives that they have and on their adherence to the agreements reached with the Treasury Board.

• 1120

**Mr. Roman:** Has one been completed or is one about to be completed?

**Mr. Rayner:** There are a number of proposals from departments under active consideration, but under the specific IMAA initiative there has not yet been a memorandum of understanding struck with the department.

**Mr. Roman:** When do you anticipate that happening—say the first one?

**Mr. Rayner:** The process is ongoing. Some are under consideration. I think it is probably safe to say that within the course of the next year a number will be achieved. I will have to say that this is only an estimate, but I would guess that five or six departments probably in the course of the next year will enter into that formal IMAA memorandum of understanding.

**Mr. Roman:** Is the Auditor General's office involved with you concurrently in this review?

**Mr. Rayner:** Not in the sense that they are working jointly with us, but obviously we are influenced and take into account the findings of the Auditor General in making our own assessments of departments and areas of

[Translation]

de révision. Vous parlez de révision en profondeur. Qu'est-ce que vous entendez? Est-ce que vous envoyez directement dans les ministères des effectifs pour y travailler à la mise sur pied du système ou du programme?

**M. Rayner:** Ce que nous faisons présentement, c'est de constituer un inventaire, ou si vous voulez, d'évaluer la qualité générale et l'opportunité des systèmes de contrôle de gestion des divers ministères; cela nous servira de base afin de bien renseigner le Conseil du Trésor lorsque le temps sera venu pour lui d'entreprendre des négociations spécifiques avec les ministères individuels pour leur dispenser des pouvoirs accrus.

Le processus proposé par le président du Conseil du Trésor est d'inviter les ministères à se présenter devant les ministres du Conseil du Trésor avec des propositions précises pour obtenir des pouvoirs accrus devant être dispensés aux ministres et à leur équipe de gestion.

Afin d'adresser au Conseil du Trésor des recommandations sur l'opportunité de ces demandes, le Secrétariat du Conseil du Trésor et les représentants de mon Bureau en arrivent à former un jugement qu'ils soumettent aux ministres sur les critères d'imputabilité des ministères, sur leurs systèmes de contrôle de gestion, sur leurs compétences en matière d'évaluation, etc., afin que tous les pouvoirs accrus qui seront accordés le soient dans une ambiance de contrôle efficace, et en mettant l'accent sur l'importance des résultats obtenus, sur la compétence des ministres à faire rapport de la réalisation des objectifs qui sont les leurs et sur le respect des ententes conclues avec le Conseil du Trésor.

**M. Roman:** Est-ce qu'un ministère a déjà présenté sa demande ou est en voie de le faire?

**M. Rayner:** Un certain nombre de propositions venant de ministères sont actuellement à l'étude, mais conformément aux termes de l'initiative visant à obtenir des pouvoirs et des responsabilités accrus, aucun mémoire d'entente n'a été négocié jusqu'à signature.

**M. Roman:** Quand cela se produira-t-il, selon vous, disons la première entente officielle?

**M. Rayner:** La chose est en cours. Certaines demandes sont à l'étude. Je crois qu'il est plus sûr de dire que dans les mois qui viennent un certain nombre de mémoires auront été négociés jusqu'à signature. Il s'agit là, je dois le dire d'une projection seulement, mais je dirais que 5 ou 6 ministères, au cours de l'année qui vient, en arriveront à une entente formelle pour ce qui est de l'initiative leur permettant d'obtenir des pouvoirs et des responsabilités accrus.

**M. Roman:** Est-ce que le bureau du Vérificateur général est impliqué avec vous, dans ce travail de révision?

**M. Rayner:** Non, pas dans le sens où nous travaillons conjointement l'un et l'autre, mais nous tenons compte des constatations du Vérificateur général, lorsque vient le temps pour nous de faire nos évaluations des divers



[Texte]

risk in their management practices. The Auditor General was not formally involved in the process; it is very much an executive branch process.

**Mr. Roman:** And you are working solely with the Treasury Board, in concurrence with the Treasury Board, I gather.

**Mr. Rayner:** Yes. Well the initiative is one of the Treasury Board Ministers, and the Ministers are supported by two departments, the Treasury Board Secretariat and ourselves. Each of us has differing interests, if you will, in the various pieces of the management infrastructure, so we work together in effect in a partnership to advise the Ministers on these matters.

**Mr. Roman:** There is one other question, Madam Chair, I just must ask. There is a letter dated September 24 dealing with the response, I guess, that the recommended amendment to the Auditor General Act is under consideration, and until the government has the opportunity to consider the results of the review now being conducted within the auditing profession on the standards and methods applicable to comprehensive auditing, etc. I guess the question I have is a follow-up question. Could you tell the committee when the results of the research being carried out on a value-for-money auditing will be available to this committee, if at all?

**Mr. Rayner:** Mr. Roman, I cannot speak for the Canadian Institute of Chartered Accounts, which is one of the bodies researching in this area, nor for the Canadian Comprehensive Auditing Foundation, which is also conducting research that may be relevant. Our understanding in a general sense is that during the latter part of 1987 they will be publishing some material. I think it is that material the Minister wants to consider before making any final decision on the recommendation the committee made.

**Mr. Roman:** Will we be getting a copy of that, or could we get a copy of that?

**Mr. Rayner:** I see no reason why not, Mr. Roman. I will undertake to ensure that we pass to the committee copies of any published material that we receive from either of the two organizations.

**Mr. Roman:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** I too wanted to follow up a little bit on this area of IMAA and on the role of the Office of the Comptroller General in this. The dangers of it, I suppose, are there in the sense that the submission to Treasury Board is not necessarily required as often. Instead you are looking at the results. What role do you have in the

[Traduction]

ministères et de certains secteurs de risque, dans leurs pratiques de gestion. Le Vérificateur général n'est pas officiellement impliqué dans ce processus-là. Il s'agit plutôt d'un processus qui incombe à la haute direction.

**M. Roman:** Est-ce que vous travaillez seulement avec le Conseil du Trésor, en collaboration avec le Conseil du Trésor, je suppose?

**M. Rayner:** Oui. Disons que l'initiative est celle des ministres responsables du Conseil du Trésor et ces ministres sont aidés par deux instances, le Secrétariat du Conseil du Trésor et nous-mêmes. Chacun de nous a des intérêts divers, si vous voulez, dans l'ensemble des pièces de cette infrastructure de gestion. Alors nous travaillons ensemble en collaboration, afin d'aviser les ministres sur ces questions-là.

**M. Roman:** Madame la présidente, il y a une autre question que je dois poser. Il y a une lettre en date du 24 septembre et qui est consacrée à la réponse, je crois, et qui dit que l'amendement recommandé à la Loi sur le Vérificateur général est sous étude actuellement et que tant et aussi longtemps que le gouvernement n'aura pas eu la chance d'examiner les résultats de l'étude qui est présentement en cours dans le milieu professionnel de la vérification, sur les normes et les méthodes qui doivent être respectées dans les travaux de vérification globale, etc. Je crois que la question que je veux poser est une question qui découle de cela. Pourriez-vous dire à ce comité quand les résultats sur la recherche que l'on fait présentement sur la vérification d'optimisation des ressources seront disponibles à ce comité, si jamais cela se fait?

**M. Rayner:** Monsieur Roman, je ne peux pas parler au nom de l'Institut canadien des comptables agréés qui est l'un des organismes qui effectue la recherche dans ce domaine ni non plus pour la Fondation canadienne pour la vérification intégrée qui effectue également des travaux de recherche qui pourront servir. Nous croyons savoir qu'en général, durant la dernière partie de 1987, certains documents seront publiés. Je crois que ce sont les documents que le ministre veut examiner avant de prendre une décision finale sur la recommandation que le comité lui a faite.

**M. Roman:** Est-ce que nous en aurons une copie, est-ce que nous pourrions en avoir une copie?

**M. Rayner:** Je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas en avoir une copie, monsieur Roman. Je vais faire en sorte que nous distribuions au comité des copies de tous les documents publiés que nous recevons de l'un ou l'autre de ces deux organismes.

**M. Roman:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Je voudrais également revenir un peu sur cette question de l'initiative prévoyant des pouvoirs et des responsabilités accrues pour les ministres et sur le rôle que joue le Bureau du Contrôleur général dans cette affaire. Le danger, je crois, c'est que la soumission faite au Conseil du Trésor ne soit pas nécessairement requise aussi souvent

[Text]

decision-making for expenditures at that time? Has your involvement with the departments in the decision-making process increased because of that?

**Mr. Rayner:** Madam Chairman, Mr. Hovdebo, our office's role in the IMAA processes really comes from two sources. One is our involvement with financial information and the desire to ensure that the Treasury Board receives adequate information, better accountability if you will, for the delegations that have been given to individual departments or will be given to individual departments, and also through our functional leadership an oversight of the program evaluation and audit communities to ensure that relevant program evaluation and audit reports become part of the accountability process also to the Treasury Board.

• 1125

We are not involved specifically in the day-to-day expenditure decision making in terms of how much money is given to a department to spend. That is the responsibility of the Treasury Board Secretariat.

**Mr. Hovdebo:** Has the process lengthened in the sense that instead of the pre-requirement of submissions to Treasury Board, there is now a submission to other groups? Is it only after the decision is made and you are looking at the results that the accountability comes into effect?

**Mr. Rayner:** One of the objectives of the IMAA initiative is to reduce the number of submissions to Treasury Board seeking approval before a transaction or before an event. With the understanding that in exchange for removing the requirement that a department come to the board, the department specifies how it will be accountable for how it manages its affairs.

If a responsibility is delegated and the need to come to the Treasury Board is removed, the department will have the responsibility for making decisions on its own behalf. It will also have the responsibility for reporting the results of its various management decisions.

The Treasury Board will be in a position to periodically meet, sit down and analyse the performance of the department as a basis for determining whether to continue the delegated authorities given to the department. Possibly increase them, possibly withdraw some, depending on the departmental performance. . .

**Mr. Hovdebo:** It appears to us quite often where we have come across. . . I suppose being concerned is the best term. About the process of submissions to the Treasury Board, the length of time in some cases, also the time it

[Translation]

qu'auparavant. Vous vous intéressez plutôt aux résultats. Quel rôle jouez-vous dans les prises de décision qui touchent les dépenses à cette étape-là? Est-ce que le rôle que vous jouez auprès des ministères dans le processus de décisions a augmenté à cause de cela?

**M. Rayner:** Madame la présidente, monsieur Hovdebo, le rôle que nous jouons dans le processus visant à donner aux ministères des pouvoirs et des responsabilités accrues est double. Premièrement, il y a notre implication face aux renseignements financiers et face à l'objectif qui vise à nous assurer que le Conseil du Trésor reçoit des informations adéquates, de meilleurs rapports de responsabilité, si vous voulez, pour le niveau de délégation des pouvoirs qui a été accordé aux ministères individuels ou qui leur sera accordé, et également, grâce à notre leadership fonctionnel, une vue d'ensemble du programme d'évaluation et des secteurs évalués, afin de nous assurer que l'évaluation des programmes et les rapports de vérification deviennent partie intégrante du processus de responsabilité auprès du Conseil du Trésor.

Nous ne sommes pas spécifiquement impliqués dans les décisions qui touchent les dépenses quotidiennes et qui renvoient aux sommes d'argent accordées à un ministère pour ses dépenses. C'est la responsabilité du Secrétariat du Conseil du Trésor.

**M. Hovdebo:** Est-ce que ce processus a allongé les délais, je veux dire, plutôt que de devoir présenter des soumissions au Conseil du Trésor, il faut maintenant en présenter à d'autres groupes? Est-ce que ce n'est qu'après la décision et que lorsque vous en voyez les résultats que l'obligation de rendre compte entre en vigueur?

**M. Rayner:** Un des objectifs de l'initiative qui consiste à accorder au ministère des pouvoirs et des responsabilités accrues est de réduire le nombre des soumissions qu'il faut adresser au Conseil du Trésor afin d'obtenir sa permission avant de faire une transaction ou de procéder à une initiative. Avec l'entente qu'en échange, parce qu'on a enlevé l'exigence qui veut que le ministère doive se présenter au Conseil, ce ministère indique lui-même de quelle façon il sera responsable de la somme qui lui est consentie et comment il entend gérer ses affaires.

Si de nouveaux pouvoirs sont accordés et l'obligation de se présenter au Conseil du Trésor n'existe plus, le ministère aura la responsabilité de ses propres décisions. Il aura également la responsabilité de faire rapport des résultats de ses diverses décisions de gestion.

Le Conseil du Trésor sera alors en mesure de rencontrer périodiquement les représentants du ministère, de s'asseoir avec eux et d'analyser leur rendement, et celui lui permettra de voir s'il va continuer à déléguer ses pouvoirs à ce ministère. Peut-être les augmenter, peut-être lui en retirer, selon le rendement du ministère. . .

**M. Hovdebo:** Il me semble qu'il nous est souvent arrivé. . . que nous avons été souvent préoccupés me semble être l'expression juste, au sujet de la procédure de soumissions que l'on doit suivre auprès du Conseil du

*[Texte]*

takes for a submission to get through Treasury Board. . . Consequently, the seeming action on the part of the department's to provide or ask for enough money. . . I suppose it is to make sure they are within the bounds and they do not have to go back again too often.

Will this solve some of those problems? Will the accountability after the fact. . .? How are you going to make sure you do not have the same kind of problems as you have now in Treasury Board submissions?

**Mr. Rayner:** I think one of the intents of the initiative is to solve the problem involved in departments having to come to Treasury Board more frequently, to reduce the number of submissions required. It is a reduction of the workload on the departments and on the Treasury Board itself.

As I said earlier, the delegations which will be granted under the IMAA initiative will be based on the assessment of the department's capacity to handle the increased authority. Part of that assessment will rely on the agreement reached with the department about the way in which it will report its performance against its commitments or plans. In addition to that, there will be ongoing monitoring of departmental performance by the various policy centres within the Treasury Board Secretariat and within my office.

There is a steady stream of reports prepared within a department to advise the deputy minister on managerial performance, reports coming out of the regular occurring information systems, reports coming out of the audit program evaluation and other review activities. These are accessible to officials of the central agencies.

I guess it is possible to keep an oversight on the ongoing operations of departments without undue interference with those operations. It is simply a means of keeping track of whether things are basically on target.

**Mr. Hovdebo:** Thank you. I have one more area. This is in program evaluation, to a certain extent. Actually, it is a question about the relationship of your office with this committee.

\* 1130

We often have concerns about how a particular program is operating, in fact, out of the Auditor General's report, and so on. But we also attempt in our day-to-day operations to try to make sure that action by the department on a particular project is improving or is going on at some extent. Would it be acceptable for us as a

*[Traduction]*

Trésor, au sujet des délais dans certains cas, de même que du temps que cela prend pour qu'une soumission se rende au Conseil du Trésor. . . C'est pourquoi le fait que le ministère doit présenter une soi-disant proposition afin de fournir ou de demander l'argent dont il a besoin. . . Je tiens pour acquis qu'il s'agit là de nous assurer que les ministères demeurent à l'intérieur de leurs limites et qu'ils n'ont pas à se représenter encore trop souvent.

Est-ce que cela va résoudre certains des problèmes? Est-ce qu'il y aura responsabilité après le fait. . .? Comment allez-vous assurer que vous n'aurez pas le même type de problèmes que vous avez maintenant, pour ce qui est des soumissions adressées au Conseil du Trésor?

**M. Rayner:** Je crois que l'un des objectifs de cette initiative est de résoudre le problème qui fait que les ministères doivent se présenter au Conseil du Trésor plus fréquemment, qu'il s'agit de réduire le nombre de soumissions requises. Il s'agit là d'une réduction du fardeau du travail des ministères de même que du Conseil du Trésor lui-même.

Comme je l'ai dit plus haut, les délégations de pouvoirs seront accordées en vertu de cette initiative qui veut que l'on accorde des pouvoirs et des responsabilités accrues au ministère, et cela sera fondé sur l'évaluation de la compétence manifestée par le ministère à gérer lui-même des pouvoirs plus accrues. Fera partie de cette évaluation l'entente à laquelle sera parvenu ce ministère avec le Conseil sur les mécanismes à partir desquels il fera rapport de son rendement à la lumière de ses engagements ou des plans qu'il aura conçus. En outre il y aura une surveillance permanente du rendement des ministères et cela sera fait par divers centres de surveillance au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor et au sein de mon bureau.

Il y a un flot constant de rapports qui sont préparés à l'intérieur du ministère afin d'aviser le sous-ministre sur le rendement de la gestion, rapports qui paraissent régulièrement sur les systèmes d'information, rapports qui émanent de l'évaluation du programme de vérification et d'autres activités de révision. Tous ces rapports sont disponibles aux dirigeants des agences centrales.

Je crois qu'il est possible de conserver un aperçu général des initiatives prises sur une base permanente par les ministères sans ingérence indue avec ces mêmes initiatives. C'est là un moyen simple de se tenir au courant et de voir si les choses se passent comme prévu.

**M. Hovdebo:** Merci. J'ai une autre question. Cela touche le Programme d'évaluation jusqu'à un certain point. En vérité il s'agit d'une question touchant les relations entre votre Bureau et ce Comité.

Nous nous demandons souvent comment tel ou tel autre programme se déroule, en vérité, en sortant du rapport du vérificateur général, etc. Mais nous essayons également, dans nos initiatives quotidiennes, de nous assurer que les initiatives prises par un ministère pour améliorer une situation en particulier se déroulent comme prévu. Serait-



[Text]

committee to go to your office and ask you to look into management problems in a particular area, or to monitor that kind of progress we had suggested that they take; or would that be presumptuous on our part?

**Mr. Rayner:** Madam Chair and Mr. Hovdebo, I can assure you that my office will take very seriously any suggestions the committee makes about maintaining oversight or ongoing examination of any particular issue that is of concern to you for the purpose of reporting back to you. But I would also remind you that the office is a part of the executive branch of government and takes its direction from the Ministers, and we would obviously only be able to do that if indeed the Ministers concur that they would like us to devote time and resource to that purpose.

I would suggest that in many situations the committee's interests and our own are very parallel in terms of seeking management improvement, and it would be a natural thing to look carefully at a suggestion from the committee and to do our best to comply with it.

**Mr. Hovdebo:** At present you do get and pay some attention to our reports, do you?

**Mr. Rayner:** Indeed, we do, Mr. Hovdebo. One of our responsibilities is to maintain an oversight of responses to your reports and to the reports of the Auditor General, and co-ordinate within the government to attempt to ensure there is satisfactory action taken on your recommendations and those of the Auditor General.

**Mr. Roman:** Just as a follow-up, if I may, if we are asked as a committee to find out if there may be a problem, it would only be reported if it was reported by the Auditor General, so it might come in four months after the fact or longer, depending on the circumstances. Could there be a mechanism, annually, that you could report to the committee saying, there is a system in place; we are familiar with the program; we are monitoring it; we are taking action here; something has gone awry here, but we are taking corrective measures—just sort of an update on the overall activities within the government?

**Mr. Rayner:** I guess I would like to take that suggestion under advisement and think about it. Certainly, our primary role is not to report to Parliament, Mr. Roman, but to the Treasury Board. By contrast, the Auditor General's primary role is to conduct his reviews and report to Parliament. The willingness of the government

[Translation]

il acceptable pour nous en tant que membres d'un comité, de nous présenter à votre bureau et de chercher à voir les problèmes de gestion qui se posent dans un secteur en particulier, ou de voir quelle est la situation d'un certain dossier, à la suite des suggestions que nous avons faites. Est-ce que cela serait présomptueux de notre part?

**M. Rayner:** Madame la présidente, monsieur Hovdebo, je puis vous assurer que mon bureau recevra de façon très sérieuse toutes les questions que pourra lui adresser le Comité en vue de conserver un aperçu général ou en vue de soumettre à un examen régulier toute question qui le préoccupe et toute question sur laquelle il nous demanderait de lui faire rapport. Mais je dois également rappeler au Comité que notre bureau fait partie d'une direction du gouvernement et qu'il agit selon les instructions qu'émanent des ministres et ainsi nous pourrions de toute évidence agir comme vous l'indiquez tout de suite si nous avions reçu du ministre des instructions nous avisant qu'il aimerait nous voir consacrer du temps et des ressources à une telle initiative.

Je voudrais également ajouter que dans plusieurs dossiers les intérêts du comité concordent avec les nôtres puisque nous cherchons les uns les autres à améliorer les procédures de gestion, et il serait dès lors naturel d'examiner sérieusement toute suggestion émanant du Comité dans ce sens-là, et de faire tout ce que nous pouvons pour y répondre.

**M. Hovdebo:** À l'heure actuelle vous prêtez attention à nos rapports, n'est-ce pas?

**M. Rayner:** Oui, bien entendu, nous le faisons, monsieur Hovdebo. Une de nos responsabilités est de nous assurer d'avoir un aperçu général des réactions qui doivent suivre vos rapports et aux rapports qui émanent du Bureau du Vérificateur général et de coordonner tout cela à l'intérieur du gouvernement, afin de nous assurer que les initiatives qui s'imposent sont prises à la suite de vos recommandations et des recommandations du Vérificateur général.

**M. Roman:** Une question pour poursuivre si vous me le permettez. Si l'on nous demande en tant que Comité de voir s'il y a un problème, on en fera rapport uniquement si cela émane du rapport du Vérificateur général? Alors cela ne pourrait être possible que quatre mois après le fait, ou même davantage selon les circonstances. Ne pourrait-il pas y avoir un mécanisme, annuel, qui vous permettrait de faire rapport au Comité et de lui dire qu'il y a un système: nous sommes familiers avec le programme; nous le suivons; nous faisons ce qui s'impose; quelque chose n'a pas bien marché dans ce cas-ci, mais nous avons pris les mesures correctives qui s'imposaient. Il s'agirait là de nous tenir à jour sur l'ensemble des activités du gouvernement?

**M. Rayner:** Je crois que j'aimerais retenir cette suggestion pour fin d'examen, afin d'y songer davantage. Bien entendu, notre premier rôle n'est pas de faire rapport au Parlement, monsieur Roman, mais au Conseil du Trésor. Par contre le premier rôle du Vérificateur général est d'effectuer ses vérifications et de faire rapport

[Texte]

to have one of its agencies providing such reports to a committee would have to be considered pretty carefully.

**The Chairman:** Are there any further questions?

On behalf of the committee, I would like to thank Mr. Rayner and his colleagues for being here this morning. I am sorry I had another committee meeting at the same time, so was not here for the beginning of your presentation, but I assure you I will be reading it and the questions with great interest.

Some members of the committee who were involved at the time the Office of the Comptroller General was set up have followed the development since with some interest.

• 1135

I guess one thing that still is not always clear to me is exactly how far you are exercising your mandate or should be, desirably, in direct control of departments and how far you are seeing your mandate as to encourage better management and better evaluation procedures within departments?

**Mr. Rayner:** Madam Chairman, the primary responsibility for the management of a department is of course vested in the Minister and his deputy minister and the management team of the department. The Office of the Comptroller General works for the Treasury Board, particularly for the President of the Treasury Board. To the degree to which the Treasury Board directs the office to become directly involved, we do.

Our primary concern is to advise the Treasury Board on the appropriate financial management, internal audit, program evaluation policies that should apply in the management framework in the government, and indeed to maintain oversight of those activities in departments and be able to advise the board and deputy ministers and Ministers as to our assessment of the strength, or lack thereof, in those particular areas.

I think one of the issues that obviously any central agency faces is the degree to which it should directly intervene and interfere, if you will, in the proper management responsibilities of individual departments. Under certain circumstances, that may occur at the direction of the Ministers, as required under the circumstances. But by and large the role is one of establishing the policy framework and monitoring to ensure that it is a meaningful, useful framework and that it is in fact being complied with.

**Mr. Hovdebo:** What he is saying is he has a bigger carrot at the end of the stick.

**Mr. Rayner:** You tempt me, Mr. Hovdebo.

[Traduction]

au Parlement. Est-ce que le gouvernement accepterait de voir un de ses organismes fournir de tels rapports à un de ces comités? Cela doit être examiné d'une façon très attentive.

**La présidente:** Y a-t-il d'autres question?

Au nom du Comité je voudrais remercier M. Rayner et ses collègues pour s'être présentés devant nous ce matin. Je regrette d'avoir eu une autre réunion de comité en même temps; ainsi je n'étais pas ici au début pour votre présentation préliminaire, mais je vous assure que je la lirai, de même que les questions qui vous ont été posées, avec beaucoup d'intérêt.

Certains membres du Comité qui étaient impliqués à l'époque où le Bureau du Contrôleur général a été établi en ont suivi l'évolution depuis avec intérêt.

J'ai l'impression qu'une des choses qui n'est pas encore claire dans mon esprit, c'est de savoir exactement jusqu'où vous exercez votre mandat, ou jusqu'où vous devriez exercer, de façon idéale, le contrôle direct de la gestion des ministères, et jusqu'où vous voyez votre mandat s'étendre pour ce qui est d'encourager une gestion plus efficace et des procédures d'évaluation encore meilleures, au sein des ministères?

**M. Rayner:** Madame la présidente, la première responsabilité de la gestion d'un ministère est bien entendu celle du ministre et celle du sous-ministre, de même que celle de leur équipe de gestion. Le Bureau du Contrôleur général est à l'emploi du Conseil du Trésor, tout particulièrement à l'emploi du président du Conseil du Trésor. Nous nous impliquons directement dans le travail des ministères au point où le Conseil du Trésor s'implique directement lui-même.

Notre première préoccupation est d'aviser le Conseil du Trésor sur une gestion financière adéquate, une vérification interne et des politiques d'évaluation des programmes qui doivent être appliquées à la structure de gestion du gouvernement; nous essayons d'avoir une vue d'ensemble de ces activités au sein des ministères et d'être en mesure d'aviser le Conseil, les sous-ministres et les ministres, de la nature de notre évaluation de leur efficacité ou de leur manque d'efficacité dans certains secteurs en particulier.

Une des questions auxquelles fait face tout organisme central, évidemment, est de savoir jusqu'à quel point il doit intervenir directement ou, si vous voulez, s'ingérer directement dans les responsabilités de gestion des ministères individuels. Dans certaines circonstances cela peut se produire sous la direction des ministres, comme l'exigent les circonstances. Mais de façon générale notre rôle est d'établir une structure de politiques et d'en assurer la surveillance, afin de nous assurer que cette structure est efficace et utile et qu'on la respecte.

**M. Hovdebo:** Ce qu'il dit en fait c'est qu'il a au bout de son bâton une carotte encore plus grosse.

**M. Rayner:** Vous me tentez, monsieur Hovdebo.

[Text]

**Mr. Hovdebo:** One more question, if I may. In that whole area of IMPAC within the departments, do you take the responsibility for changes, such as IMAA and PEMS programs? Is that part of your responsibility to disseminate that information and that kind of decision?

**Mr. Rayner:** You have mentioned two initiatives. The PEMS initiative was one that was not the direct responsibility of my office, although in the course of doing our work with departments, clearly its implications for departments are part of the issues that the department faces, and we with them, in terms of management systems, etc.

With respect to the IMAA initiative, it is indeed an initiative of the Treasury Board, and the primary spokesman for that is clearly the President of the Treasury Board. The Treasury Board Secretariat and my own office, work to support the Treasury Board in that initiative. So with respect to the implications of it for, for example, the functional communities that we provide leadership to, we do have a responsibility to assist in the communication process and implementation of the initiative. But it is very much a situation in which the two arms of the Treasury Board work together to succeed in the implementation of the initiative.

**The Chairman:** Following up on the implementation of your carrot, Mr. Rayner, may I ask how many program evaluations are done each year in the government, and at what cost?

**Mr. Rayner:** I am going to ask Mr. Leclerc to supplement my response with more specifics than I certainly have off the top of my head.

The quick answer is that we do provide annually to the committee a listing of the completed evaluations, and that provides some measure. I think Mr. Leclerc is digging out the specific numbers. I think it is important to realize that program evaluation is an activity that does not only produce program evaluation reports but also contributes to departmental management in a number of different ways. The measure of the reports produced is not the measure of the total program evaluation activity.

• 1140

Program evaluators conduct studies of the program accounting framework of the department in an attempt to improve it before evaluations are done. They contribute to the strategic planning of departments and play a number of other advisory roles, if you will, in the departments as a result of their understanding of the program structure of the department.

[Translation]

**M. Hovdebo:** Une autre question, si vous voulez. Pour revenir à toute cette question du PPCG, dans les ministères, est-ce que vous prenez la responsabilité des changements, comme les changements touchant les programmes visant à donner aux ministères des pouvoirs et des responsabilités accrus et les programmes qui touchent les systèmes de gestion? S'agit-il là encore d'une de vos responsabilités, afin que cette information et que ce genre de décision soit diffusée?

**M. Rayner:** Vous mentionnez deux initiatives. L'initiative touchant les systèmes de gestion ne tombe pas sous la responsabilité directe de mon bureau, même si nous devons nous en préoccuper lorsque nous faisons affaire avec les ministères; ces implications font partie des questions auxquelles doivent faire face les ministères, et nous avec eux pour ce qui est des systèmes de gestion, etc.

Pour ce qui est de l'initiative visant à accroître les pouvoirs et les responsabilités des ministères, il s'agit là en réalité d'une initiative du Conseil du Trésor et le premier porte-parole de cette initiative est bien entendu le président du Conseil du Trésor lui-même. Le Secrétariat du Conseil du Trésor et mon bureau travaillent à appuyer cette initiative du Conseil du Trésor. Et ainsi pour ce qui est des implications de cette initiative, par exemple, auprès des secteurs fonctionnels auxquels nous accordons de l'aide, nous avons la responsabilité d'aider dans le processus de communication et de mise en vigueur de cette initiative. Mais il s'agit en fait d'une situation où l'on voit les deux bras du Conseil du Trésor travailler ensemble à la réalisation d'une telle initiative.

**Le président:** Pour revenir à la mise en vigueur de votre carotte, monsieur Rayner, puis-je vous demander combien vous faites d'évaluations de programme chaque année, au sein de l'appareil gouvernemental, et à quels coûts?

**M. Rayner:** Je vais demander à M. Leclerc d'ajouter à ma réponse avec les statistiques qui ne me viennent pas à l'esprit présentement.

La réponse la plus rapide est de vous dire que nous déposons chaque année devant le Comité la liste des évaluations que nous avons faites et cela vous donne une certaine idée. Je pense que M. Leclerc est en train de trouver des chiffres précis. Je crois qu'il est important de comprendre que l'évaluation des programmes est une activité qui ne fait pas que produire des rapports sur l'évaluation des programmes, mais qui contribue également à la gestion des ministères et cela, de différentes façons. Mais le nombre de rapports produits n'équivaut pas au nombre total de nos initiatives d'évaluation.

Les évaluateurs de programmes effectuent des études sur la structure de comptabilité des programmes dans le but d'améliorer cette structure avant que les évaluations ne soient faites. Cela contribue à la planification stratégique des ministères et joue un certain nombre d'autres rôles consultatifs, si vous voulez, dans les ministères, à la suite de leur compréhension de la structure du programme du ministère.



*[Texte]*

I hope Mr. Leclerc now has information on the number of evaluations specifically conducted each year.

**Mr. Leclerc:** It is very difficult to pin down the exact number of evaluation studies conducted during the year, because you are not so sure how to call a study done. They are started, they are underway and they are completed and so on. So far since 1979 we have enumerated over 500 evaluation studies. We have made a calculation about what they would represent in terms of program expenditures. A program keeps recurring each year, so we wondered what it would give us if we were going to add the value of the programs represented by the evaluation. We have estimated in terms of expenditures roughly half of the programs have been evaluated so far.

If we had to have a finite number in one year, I would say perhaps this year under 100 evaluation studies would be conducted. They normally are conducted at what we call at the level of planning elements.

**The Chairman:** Are you now satisfied the state of the art is such that the program evaluations really do provide an adequate measure of effectiveness?

**Mr. Leclerc:** We are not entirely satisfied it does. Mind you, we like to think we have some very high standards. When the Auditor General looked at the studies back in 1983 it was not very impressed with the quality of the studies. The function had only been in existence for two or three years. In a lot of cases the evaluations looked at were the very first approaches or studies ever made and so on. In 1985 the Auditor General came back to the question of quality, evaluated the quality against our standards and found quite an improvement over what they had seen earlier.

I think the evaluation is probably still to a large extent an art form in spite of the fact we have developed methodologies and we try to propagate methodologies with a high standard of rigour and so on. I do not think we have reached a point where you can completely measure effectiveness, but out of the evaluation studies done today in a lot of departments, you can learn things you did not know yesterday.

**The Chairman:** Do you find there is generally a realization among the department civil servants that an evaluation may be a useful measuring and management tool for them? Or is the attitude still one of reluctant compliance, an attitude that they are too busy doing and really should not be bothered constantly examining as well?

*[Traduction]*

J'espère que M. Leclerc est maintenant en mesure de vous faire part du nombre spécifique d'évaluations effectuées chaque année.

**M. Leclerc:** Il est très difficile de mentionner le nombre exact d'évaluations qui sont faites durant l'année parce qu'il est difficile de dire quand une étude est terminée. Les études commencent, elles sont en cours, elles sont parachevées, et ainsi de suite. Depuis 1979 nous pouvons énumérer plus de 500 études d'évaluation. Nous avons fait un calcul afin de découvrir ce que cela peut représenter en termes de dépenses de programmes. Un programme se répète chaque année; alors nous nous sommes demandés ce que cela donnerait si nous devions ajouter la valeur de ces programmes tels que représentés par l'évaluation. Nous estimons, en termes de dépenses, qu'environ la moitié des programmes ont été évalués jusqu'ici.

Si nous devions proposer un chiffre précis pour une année, je dirais que cette année moins de 100 études d'évaluation seront effectuées. Ces études sont normalement faites durant ce que nous appelons la phase des éléments de planification.

**Le président:** Est-ce que vous croyez que vos systèmes sont actuellement d'une efficacité telle que vos programmes d'évaluation fournissent la mesure adéquate de l'efficacité des ministères?

**M. Leclerc:** Nous ne sommes pas satisfaits à 100 p. 100. Mais nous croyons, voyez-vous, que nous en sommes venus à des normes de très grande qualité. Lorsque le Vérificateur général est venu examiner nos études en 1983, il n'a pas été très impressionné par leur qualité. Nous faisons de telles études depuis deux ou trois ans seulement, et dans plus d'un cas, les évaluations examinées en étaient à une première approche jamais tentée dans le domaine. En 1985, le Vérificateur général est revenu pour examiner la qualité de nos travaux, pour évaluer cette qualité à la lumière des normes établies, et il a trouvé qu'une très nette amélioration s'était produite par rapport à ce qu'il avait vu antérieurement.

Je crois que l'évaluation est probablement encore une espèce de forme d'art même si en réalité nous avons élaboré des méthodologies et que nous essayons de diffuser ces méthodologies avec un haut niveau de rigueur, etc. Je ne crois pas que nous en soyons venus au point où nous pouvons mesurer l'efficacité de façon exhaustive, mais à la lumière des études d'évaluation qui sont faites aujourd'hui dans plusieurs ministères, nous pouvons apprendre des choses que nous ne pouvions pas savoir hier.

**Le président:** Est-ce que vous croyez qu'au sein de la Fonction publique on arrive généralement assez mal à se rendre compte qu'une évaluation peut être un instrument utile de gestion pour les fonctionnaires? Ou bien est-ce que vous ne trouvez pas que l'attitude en est encore une d'acquiescement tout plein d'hésitation, une attitude qui cherche à vous montrer que les fonctionnaires sont trop occupés à agir et qu'ils ne devraient pas être ennuyés avec ces exercices d'évaluation?

[Text]

**Mr. Leclerc:** This is a difficult question to answer without seeming to speculate a little bit. I find any review process is not a natural process for people who are managing programs. There is a reluctance, because people believe if their programs are found to be wanting they might be penalized.

If the reward system were a little more obvious in the fact a good manager is one who looks at his program from time to time, then the reluctance would actually drop. I think there is a growing interest in finding out about how well you are doing, and I suspect that under the new regime, the new concept of IMAA, which will put a lot more emphasis on results, and since IMAA is an exchange of pre-transaction control in favour of more accountability, program results are very much part of the ladder. At that point I think you will see a greater emphasis on program evaluation, if not enthusiasm.

• 1145

**The Chairman:** Yes, I think I have some sympathy for the people who say: what I am doing is important; let me do it; do not keep bothering me with constant measurements. Yet with the Public Service being as large as it is, and with all the problems of divided responsibility and divided decision-making, I think the taxpayers and we who represent them will never know whether we are getting value for money unless there are good measurement tools.

**Mr. Rayner:** Madam Chairman, we can only agree with you. Certainly one of the objectives of the program evaluation process is to inform managers and others about the results achieved by programs. As Mr. Leclerc has indicated, in an environment in which management is going to be judged more by results, perhaps, than exactly how they go about achieving those results, I think there is a very great likelihood that we will see improved program evaluation, improved reports and greater use made of the products in the system.

In fact, if one examines management reform process or management evolution process in both public and private sectors, the indications are that with greater delegations of authority, with greater freedom in a sense to manage, coupled with good understanding of whether or not the management process is producing the results intended, you have a happier management group. And generally the stake-holders, those not managing but to whom the managers are accountable, are happier as well, because the results tend to improve.

[Translation]

**M. Leclerc:** Voilà une question à laquelle il est difficile de répondre sans donner l'impression de spéculer quelque peu. Je trouve qu'aucun processus de révision n'est un processus normal pour les personnes qui ont à gérer des programmes. Il y a une certaine méfiance parce que les gens croient que si l'on découvre certaines failles dans leurs programmes, ils risquent d'en être pénalisés.

Si le système de récompense était un peu plus important et permettait à un bon gestionnaire de s'arrêter pour examiner son programme de temps en temps, alors je crois que cette méfiance diminuerait. Je pense qu'il y a un intérêt grandissant et qui fait que l'on cherche à savoir comment vont les choses, et je tiens pour acquis que sous le nouveau régime, sous le nouveau concept qui veut que l'on accorde des pouvoirs et des responsabilités accrues au ministère, cela en mettant beaucoup plus d'emphase sur les résultats, et puisque cette initiative constitue un échange transigé de contrôle pour obtenir de plus grandes responsabilités, les résultats des programmes prendront beaucoup plus d'importance. À ce moment-là on mettra beaucoup plus d'emphase sur l'évaluation des programmes, sans le faire nécessairement avec enthousiasme.

**Le président:** Oui, je crois que j'ai de la sympathie pour les gens qui disent: ce que je fais est important, laissez-moi le faire; ne venez pas m'ennuyer constamment avec vos évaluations. Cependant, la Fonction publique ayant l'envergure que l'on sait, avec tous ces problèmes de responsabilités fragmentées et de prises de décisions fragmentées, je crois que les contribuables et ceux qui les représentent, comme nous, ne sauront jamais s'ils obtiennent les services qui équivalent aux fonds qu'ils dépensent, à moins qu'il n'y ait des instruments d'évaluation efficaces.

**M. Rayner:** Madame la présidente, nous ne pouvons que tomber d'accord avec vous. Il est sûr qu'un des objectifs du processus d'évaluation des programmes est de renseigner les gestionnaires et les autres sur les résultats qu'ils obtiennent. Comme vient de l'indiquer M. Leclerc, dans un système où la gestion serait évaluée beaucoup plus sur les résultats réels que sur la façon d'atteindre ces résultats, je crois qu'il y a de très bonnes chances que nous soyons témoins d'évaluations améliorées des programmes, de rapports améliorés et d'une meilleure utilisation des ressources mêmes du système.

En fait, lorsque l'on examine le processus de réforme de la gestion ou le processus de l'évolution de la gestion, aussi bien dans les secteurs publics que privés, nous nous rendons compte que lorsque l'on accorde plus de pouvoirs, avec une liberté plus grande de gérer, à quoi vient s'ajouter une bonne compréhension du fait que le processus de gestion produit ou non les résultats escomptés, nous nous trouvons devant un groupe de gestionnaires plus heureux, et en général ceux qui font les enjeux, non pas ceux qui gèrent, mais ceux auprès desquels les gestionnaires sont responsables, sont

[*Texte*]

**The Chairman:** Well, thank you again on behalf of the committee. The meeting is now adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

également plus heureux, parce que les résultats ont tendance à s'améliorer.

**Le président:** Alors, merci encore une fois au nom du Comité. Je déclare que la séance est levée.

---





*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, February 19, 1987

*From the Office of the Comptroller General  
of Canada:*

Michael H. Rayner, Comptroller General of Canada;

Gérard G. Duclos, Deputy Comptroller General,  
Management Review Branch;

Guy Leclerc, Deputy Comptroller General, Program  
Evaluation Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 19 février 1987

*Du Bureau du Contrôleur Général du Canada:*

Michael H. Rayner, contrôleur général du Canada;

Gérard G. Duclos, sous-contrôleur général, Direction  
de l'examen de la gestion;

Guy Leclerc, sous-contrôleur général, Direction de  
l'évaluation des programmes.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Tuesday, March 3, 1987  
Tuesday, March 10, 1987  
Thursday, March 12, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le mardi 3 mars 1987  
Le mardi 10 mars 1987  
Le jeudi 12 mars 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

RESPECTING:

Main Estimates 1987-88: Vote 35 under Finance—  
Office of the Auditor General of Canada

CONCERNANT:

Budget principal des dépenses 1987-1988: crédit 35 sous  
la rubrique Finances—Bureau du Vérificateur général  
du Canada

INCLUDING:

Fourth Report to the House (Department of Indian  
Affairs and Northern Development)

Y COMPRIS:

Quatrième rapport à la Chambre (ministère des Affaires  
indiennes et du Nord canadien)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aideen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aideen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



**ORDER OF REFERENCE**

Monday, March 2, 1987

*ORDERED*,—That Finance Vote 35 for the fiscal year ending March 31, 1988, be referred to the Standing Committee on Public Accounts.

*ATTEST*

MICHAEL B. KIRBY

*For the Clerk of the House of Commons*

**ORDRE DE RENVOI**

Le lundi 2 mars 1987

*IL EST ORDONNÉ*,—Que le crédit 35, Finances, pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988, soit déferé au Comité permanent des comptes publics.

*ATTESTÉ*

*Pour le Greffier de la Chambre des communes*

MICHAEL B. KIRBY

## REPORT TO THE HOUSE

Monday, March 9, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## FOURTH REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986, in particular, Chapter 11—the comprehensive audit of the Department of Indian Affairs and Northern Development (The Department).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

3. In examining the major issues of this comprehensive audit, your Committee recognized the importance of sound management of Indian lands and moneys. Accordingly, the present report will focus on this subject.

**Management of Indian Lands and Moneys**

4. In a 1984 decision involving the surrender of Indian lands (the case of Guérin et al.v. The Queen), the Supreme Court of Canada held that the Department had a fiduciary duty to Indian people. In that case, the court awarded damages of \$11.7 million to an Indian band. Your Committee noted that approximately 100 other lawsuits are pending against the Crown. The 25 per cent of these claims with a dollar value represent a potential liability of \$1.77 billion. The balance, 75 per cent, have no stated dollar value.

5. In the view of your Committee, the existence of fiduciary responsibilities, at least with respect to surrenders of Indian land, requires the Department to examine and revise its procedures and policies. Your Committee considers that Indian people should receive the same standard of care that all Canadians would expect from a professional trustee administering lands, estates and moneys. Moreover, the Department must protect the Crown against potentially significant future legal liabilities.

6. For Indian band trust accounts, the Department informed your Committee that it sought to attain the standards of a professional trustee. However, for its other responsibilities, the Department sought accuracy and higher standards but not the standard of care of a professional trustee. In the Department's view, the precedent of the 1984 Supreme Court decision has limited application beyond specific situations of land surrender. Your Committee questions this view. In order to serve Indian people better and protect the interests of the Crown, your Committee suggests that the Department should conform to the standards of a responsible private sector trustee.

7. Your Committee considers that resolution of the issue of the Department's fiduciary responsibilities towards Indian

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 9 mars 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## QUATRIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 11 qui porte sur la vérification intégrée du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Le Comité, après avoir étudié les principaux points de cette vérification intégrée, reconnaît l'importance d'une saine gestion des terres et des fonds des peuples indiens. Le présent rapport va en conséquence être axé sur cette question.

**La gestion des terres et des deniers des Indiens**

4. Dans la décision qu'elle a rendue en 1984 dans une cause portant sur la cession des terres indiennes (Guérin et autres c. La Reine), la Cour suprême du Canada a statué que la Couronne avait une obligation fiduciaire à l'égard des peuples indiens du Canada. Dans la cause en question, le tribunal a accordé 11,7 millions de dollars en dommages-intérêts à une bande indienne. Votre Comité constate que 100 autres poursuites ont été intentées contre la Couronne. Celles dont on connaît la valeur monétaire (25% du total) pourraient coûter 1,77 milliard de dollars à la Couronne. Quant aux autres (75 per cent), on ignore quel pourrait en être le coût total.

5. D'après votre Comité, du fait des responsabilités fiduciaires qui ont été reconnues au Ministère, du moins en ce qui touche la cession des terres indiennes, celui-ci doit revoir ses méthodes et politiques à cet égard. Votre Comité estime que les Indiens sont en droit de s'attendre, comme tous les Canadiens, à ce que le Ministère gère aussi bien qu'un fiduciaire professionnel les terres, les biens et les deniers qui lui sont confiés. Qui plus est, le Ministère doit prendre les mesures qui s'imposent pour éviter à la Couronne des poursuites dont l'issue pourrait être coûteuse.

6. Le Ministère a informé votre Comité qu'il cherchait à gérer les comptes en fiducie des bandes indiennes comme un fiduciaire professionnel. S'il s'efforce aussi de s'acquitter avec le plus grand soin de ses autres responsabilités, le Ministère n'estime pas qu'on puisse lui demander à leur égard de respecter les mêmes normes qu'un fiduciaire professionnel. À son avis, la décision rendue par la Cour suprême en 1984 a établi un précédent qui ne vaut que pour les cas de cession de terres. Votre Comité conteste cet avis. Afin de mieux servir les Indiens et de protéger les intérêts de la Couronne, votre Comité suggère que le Ministère s'acquitte de ses responsabilités en respectant les normes qui s'appliquent à tout fiduciaire du secteur privé.

7. Votre Comité estime que le fait de préciser les responsabilités fiduciaires du Ministère à l'égard des Indiens favorisera

people will assist the process of the transfer of responsibilities to Indian bands. At the same time, the interests of those bands which do not seek full control of their affairs at the present time will be better protected.

### Recommendations

#### 8. Your Committee recommends that the Department:

- (a) meet the standard of care of a professional trustee in its administration of Indian lands, estates and moneys; and
- (b) respond to this recommendation in writing by April 30, 1987.

9. Your Committee noted the following areas where the Department's management of Indian lands, estates and moneys did not meet professional standards:

- (a) lack of a complete and accurate national inventory of reserve land and natural resources by individual Indian bands;
- (b) inadequate access to the assistance of specialists, including lawyers, surveyors and assessors, in processing land transactions;
- (c) deficiencies in training or experience of personnel handling leases, land surrenders and estates;
- (d) an inadequate system and procedures for handling Indian estates;
- (e) excessive backlogs in the processing of estates;
- (f) inadequate review of proposed expenditures from Indian band capital accounts; and
- (g) release of funds from trust accounts for minors without adequate safeguards.

10. The Department indicated three types of responses to these deficiencies: amendments to the *Indian Act*; a comprehensive study under the auspices of the Comptroller General; and interim action pending completion of this study or introduction of such amendments.

11. With respect to the *Indian Act*, your Committee recommended in 1985 (First Report, 1st Session of this Parliament) that the Department immediately seek a judicial opinion regarding Subsection 64(1)(k) in order to ensure that the Crown was not exposed to future legal liability concerning payment of moneys from Indian capital accounts. Although the Department has not acted on this recommendation, the Auditor General informed your Committee that safeguards over the release of capital moneys have improved. The Department also stated that proposed amendments to this Section of the *Indian Act* and to the Section dealing with payments from trust accounts for minors would be put forward to the Minister in the near future. Your Committee will monitor the Department's progress in this regard.

12. Your Committee wishes to be kept fully informed of the progress and results of the Comptroller General's comprehen-

le processus de transfert de ces responsabilités aux bandes indiennes et permettra de mieux protéger les intérêts des bandes qui ne veulent pas pour l'instant complètement prendre en main la gestion de leurs affaires.

### Recommendations

#### 8. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) s'acquitte de ses obligations en ce qui touche la gestion des terres, des successions et des deniers des Indiens comme le ferait un fiduciaire professionnel; et
- b) fasse connaître par écrit la suite qu'il compte donner à cette recommandation d'ici le 30 avril 1987.

9. Votre Comité se fonde sur l'existence des lacunes suivants pour affirmer que le ministère ne s'acquitte de ses obligations comme un fiduciaire professionnel:

- a) absence d'un inventaire national complet et exact des terres et des ressources naturelles appartenant à chaque bande indienne;
- b) recours insuffisant aux spécialistes tels les avocats, les arpenteurs et les évaluateurs pour le traitement des transactions foncières;
- c) manque de formation ou d'expérience du personnel chargé de la location des terres, des cessions des terres et de l'administration des successions;
- d) insuffisance du système et des méthodes d'administration des successions indiennes;
- e) accumulation d'un retard excessif dans le règlement des successions;
- f) évaluation inadéquate des dépenses devant être défalquées des comptes de capital des bandes indiennes; et
- g) retrait sans garantie suffisante de fonds provenant des comptes en fiducie des mineurs.

10. Le Ministère a proposé trois moyens de corriger ces lacunes: l'adoption de modifications à la *Loi sur les Indiens*, la tenue d'une étude exhaustive sous la direction du Contrôleur général et la prise de mesures provisoires en attendant le dépôt de cette étude ou l'adoption de modifications législatives.

11. En ce qui touche la modification de la *Loi sur les Indiens*, votre Comité a recommandé en 1985 (Premier rapport, Première session de la présente législature) que le Ministère obtienne immédiatement des tribunaux un avis juridique sur l'interprétation à donner à l'alinéa 64(1)(k) pour éviter d'exposer la Couronne à un jugement défavorable dans l'éventualité où des bandes intenteraient dans l'avenir des poursuites contre elle, motivées par le retrait de fonds provenant des comptes de capital des Indiens. Bien que le Ministère n'ait pas donné suite à cette recommandation, le Vérificateur général a informé votre Comité que ces retraits sont maintenant assujettis à des garanties suffisantes. Le Ministère a aussi déclaré que les modifications proposées à l'alinéa précité de la *Loi sur les Indiens* ainsi qu'à celui qui porte sur les paiements tirés des comptes en fiducie de mineurs seraient soumises sous peu au Ministre. Votre Comité étudiera les mesures que le Ministère prendra dans ces domaines.

12. Votre Comité souhaite qu'on l'informe pleinement du déroulement et des conclusions de l'étude exhaustive que le



sive review of the Department's management of Indian lands, revenues and trusts. The Department indicated an approximate timeframe of one year for the completion of this study.

13. Notwithstanding various studies and the development of proposals for amendments to the *Indian Act*, your Committee noted a number of specific undertakings by the Department for remedial action over the next three years:

- (a) a status report by April 30, 1987 on measures to upgrade staff through training and recruitment;
- (b) a status report on management of Indian capital accounts by April 30, 1987;
- (c) completion of a property map system in June, 1987;
- (d) a review of resources needed for the improved handling of Indian estates by October 1987, with elimination of the backlog in estates by the Spring of 1988;
- (e) completion of an inventory of forest resources of Indian bands by December 31, 1987;
- (f) completion of the inventory of non-renewable resources, with varying timeframes by region, over the period from December 31, 1987 to 1990; and
- (g) introduction of an automated land registry system by March, 1990.

#### Recommendations

##### 14. Your Committee recommends that the Department:

- (a) provide your Committee with a written status report with respect to proposed amendments to the *Indian Act* by June 1, 1987 and again by March 31, 1988;
- (b) report to your Committee in writing on the workplan and timetable for the Comptroller General's study of Indian lands, revenues and trusts by April 30, 1987;
- (c) report to your Committee in writing with respect to the commitments listed in paragraph 13 above by April 30, 1987 and at six month intervals thereafter until all the commitments have been met; and
- (d) provide copies of the aforementioned reports simultaneously to the Auditor General, who is to assess these reports on behalf of your Committee and report his findings within a reasonable period.

15. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 8, 9 and 12 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,

*Chairman.*

Contrôleur général doit faire de la façon dont le Ministère gère les terres, les revenus et les fonds en fiducie des Indiens. Le Ministère pense que cette étude prendra environ un an.

13. Outre les diverses études qui doivent être entreprises et la mise au point de modifications à la *Loi sur les Indiens*, votre Comité constate que le Ministère s'est engagé à prendre les mesures correctives suivantes au cours des trois prochaines années:

- a) présentation d'ici le 30 avril 1987 d'un rapport d'étape sur les mesures qui auront été prises pour améliorer la formation et le recrutement du personnel;
- b) dépôt d'un rapport d'étape d'ici le 30 avril 1987 sur la gestion des comptes de capital des Indiens;
- c) présentation d'un inventaire cadastral des terres en juin 1987;
- d) évaluation d'ici octobre 1987 des ressources nécessaires pour améliorer le règlement des successions indiennes et élimination des retards dans ce domaine d'ici le printemps 1988.
- e) établissement d'un inventaire des ressources forestières des bandes indiennes d'ici le 31 décembre 1987;
- f) établissement d'un inventaire des ressources non renouvelables sur une période qui s'échelonnnera du 31 décembre 1987 à 1990 avec des échéances précises pour chaque région; et
- g) mise en service d'un inventaire des terres informatisé d'ici mars 1990.

#### Recommandations

##### 14. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) lui présente par écrit un premier rapport d'étape sur les modifications proposées à la *Loi sur les Indiens* d'ici le 1 juin 1987 puis un second rapport d'ici le 31 mars 1988;
- b) lui fasse rapport par écrit d'ici le 30 avril 1987 sur le plan de travail et le calendrier qui seront établis pour l'étude du contrôleur général relative aux terres, aux revenus et aux fonds en fiducie des Indiens;
- c) lui fasse rapport par écrit d'ici le 30 avril 1987 sur les engagements exposés au paragraphe 13 ci-dessus et tous les six mois par la suite jusqu'à ce que tous ces engagements aient été mis en oeuvre; et
- d) transmette simultanément un exemplaire des rapports susmentionnés au Vérificateur général qui les étudiera au nom de votre Comité et lui fera rapport à leur sujet dans un délai raisonnable.

15. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (*Fascicules n<sup>os</sup> 8, 9 et 12 qui comprend ce rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 3, 1987  
(19)

## [Text]

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 10:07 o'clock a.m., this day in Room 208 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis and Alan Redway.

*Acting Member present:* Thomas Suluk for Jean-Guy Guilbault.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams, T.A. Wileman and K.E. Dunkley.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter II—Department of Indian Affairs and Northern Development of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The Committee considered a draft report of the House.

On motion of Alan Redway, *it was agreed*,—That the report on Chapter II, Department of Indian Affairs and Northern Development of the 1986 Auditor General's Report, as considered and amended, be adopted and presented to the House by the Chairman as the Fourth Report of the Committee.

On motion of Gilles Grondin, *it was agreed*,—That the Committee authorize a working dinner for Members and staff on Tuesday, March 10, 1987 on the subject of the Main Estimates 1987-88 of the Office of the Auditor General.

At 11:38 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, MARCH 10, 1987  
(20)

The Standing Committee on Public Accounts met *in camera* at 11:06 o'clock a.m., this day in Room 208 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*Acting Member present:* Gabriel Desjardins for Jean-Guy Guilbault.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter II—Department of Indian Affairs and Northern Development of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 3 MARS 1987  
(19)

## [Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 10 h 07, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis et Alan Redway.

*Membre suppléant présent:* Thomas Suluk remplace Jean-Guy Guilbault.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams, T.A. Wileman et K.E. Dunkley.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité étudie de nouveau le chapitre II, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord*, du rapport du Vérificateur général pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion d'Alan Redway, *il est convenu*,—Que le rapport sur le chapitre II, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord*, du rapport du Vérificateur général du Canada portant sur 1986, sous sa forme modifiée, soit adopté et présenté à la Chambre, par la présidente, à titre de Quatrième rapport du Comité.

Sur motion de Gilles Grondin, *il est convenu*,—Que le Comité autorise la tenue d'un dîner-travail pour ses membres et son personnel le mardi 10 mars 1987, pour y examiner le budget des dépenses principal de 1987-1988, budget émanant du bureau du Vérificateur général.

À 11 h 38, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE MARDI 10 MARS 1987  
(20)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit à huis clos, aujourd'hui à 11 h 06, dans la pièce 208 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Alan Redway, Anthony Roman et Marcel-R. Tremblay.

*Membre suppléant présent:* Gabriel Desjardins remplace Jean-Guy Guilbault.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

Conformément à son ordre permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité étudie de nouveau le chapitre II, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord*, du rapport du Vérificateur général, portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

The Committee considered a draft report of the House.

On motion of Alan Redway, *it was agreed*,—That the report on Chapter II, Department of Indian Affairs and Northern Development of the 1986 Auditor General's Report, as considered and amended, be adopted and presented to the House by the Chairman as the Fifth Report of the Committee.

At 12:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, MARCH 12, 1987  
(21)

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:06 o'clock a.m., this day in Room 269 West Block, the Chairman, Aideen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Anthony Roman and Marcel R. Tremblay.

*Acting Member present:* Rob Nicholson for Alan Redway.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General:* Kenneth M. Dye, Auditor General; R.M. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch.

In accordance with its Order of Reference dated Monday, March 2, 1987, the Committee commenced consideration Finance Vote 35—Office of the Auditor General of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1988.

The opening statement of Kenneth M. Dye was deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

On motion of Anthony Roman seconded by Marcel R. Tremblay, *it was agreed*,—That the Work Plan and Budget Submission of the Committee, as presented by the Chairman of the Committee, for the budget period April 1, 1987 to March 31, 1988 be approved and that the Chairman present it to the Liaison Committee.

On motion of Stan Hovdebo, *it was agreed*,—That the letter from the Minister of Finance to the Chairman of the Committee in response to the First Report of the Committee be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "PUBL-10"*).

Questioning of the witnesses resumed.

At 11:53 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

Le Comité étudie un projet de rapport à la Chambre.

Sur motion d'Alan Redway, *il est convenu*,—Que le rapport sur le chapitre II, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord*, du rapport du Vérificateur général portant sur 1986, sous sa forme modifiée, soit adopté et présenté à la Chambre, par la présidente, à titre de Cinquième rapport du Comité.

À 12 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

LE JEUDI 12 MARS 1987  
(21)

Le Comité permanent des comptes publics se réunit aujourd'hui, à 10 h 06, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence d'Aideen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Stan J. Hovdebo, Aideen Nicholson, Don Ravis, Anthony Roman et Marcel-R. Tremblay.

*Membre suppléant présent:* Rob Nicholson remplace Alan Redway.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général; R.-M. Dubois, sous-vérificateur général, Direction générale des opérations de vérification.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 2 mars 1987, le Comité entreprend l'étude du crédit 35 inscrit sous la rubrique *Finances—Bureau du Vérificateur général du Canada*, du budget des dépenses principal pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

La déclaration préliminaire de Kenneth M. Dye est tenue pour lue.

Les témoins répondent aux questions.

Sur motion d'Anthony Roman, appuyé par Marcel-R. Tremblay, *il est convenu*,—Que le plan de travail et l'exposé budgétaire du Comité, tels que présentés par le président du Comité pour la période budgétaire allant du 1<sup>er</sup> avril 1987 au 31 mars 1988, soient approuvés; et que le président les présente au Comité de liaison.

Sur motion de Stan Hovdebo, *il est convenu*,—Que la lettre du ministre des Finances au président du Comité, en réponse au Premier rapport du Comité, figure en appendice aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui. (*Voir Appendice «PUBL-10»*).

Le Comité reprend l'interrogatoire des témoins.

À 11 h 53, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, March 12, 1987

• 1006

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. We are meeting today to discuss the Auditor General's 1987-88 main estimates, vote 35, Finance, Office of the Auditor General of Canada.

## FINANCE

Auditor General

Vote 35—Program expenditures.....\$42,141,000

**The Chairman:** We are pleased to welcome Mr. Dye, Auditor General, Mr. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch, and Mr. Warne, Deputy Auditor General, Administrative Services Branch. Mr. Dye has a prepared statement that will be taken as read.

**Statement by Mr. Kenneth M. Dye (Auditor General of Canada):** I am pleased to be here this morning to review my Estimates with you. I think it is appropriate that this committee is now the one I appear before on my Estimates. This is the committee that reviews the culmination of my years' work—my annual Report—and therefore I believe it is appropriate that you know how I plan to put to work the money I am asking for—what my outputs are.

I believe the most visible outputs of my Office are my annual Report to Parliament and my opinion on the financial statements of Canada. However, there are many other outputs. For example, we are required to provide separate opinions on about 100 other government entities including 40 Crown corporations. Furthermore, over a period of 5 years we are required to conduct special examinations in all Crown corporations for which I am the appointed auditor.

This is where the money goes and is, I think, the main reason we are here today—so that I can explain in more detail where it goes and why, as well as what our programs are about.

I will return to this in a moment, but I would first like to give brief highlights of a few of our achievements in 1986-87.

The first of these is in the area of technology. Over the past 2 or 3 years we have invested heavily in technology. In 1986-87 the investment will be in the order of \$1 million. That may not seem like a lot in the overall government scheme of things—but to us, it is a substantial commitment to new and improved ways to audit.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 12 mars 1987

**La présidente:** Je déclare la séance ouverte. Nous nous réunissons aujourd'hui pour étudier le crédit 35, Finances, Bureau du vérificateur général du Canada, du budget principal des dépenses pour 1987-1988.

## FINANCES

Vérificateur général

Crédit 35—Dépenses du programme, .....\$42,141,000

**La présidente:** Nous sommes heureux d'accueillir le vérificateur général, M. Dye, le sous-vérificateur général, de la Direction générale des opérations de vérification, M. Dubois, et le sous-vérificateur général de la Direction générale des services administratifs, M. Warne. M. Dye a préparé une déclaration que nous allons considérer comme ayant été lue.

**Commentaire d'introduction de M. Kenneth M. Dye (vérificateur général du Canada):** Il me fait plaisir d'être ici ce matin pour examiner avec vous le budget des dépenses de mon bureau. Je trouve fondé que ce soit dorénavant devant ce Comité que j'aie à présenter mon budget. Comme le Comité permanent des comptes publics est chargé de l'examen de mon rapport annuel, qui constitue le point culminant du travail accompli par mon bureau en une année, il est normal qu'il examine également mon budget des dépenses, afin de savoir de quelle façon je compte utiliser les fonds que je demande, et quels sont les résultats que j'escompte.

Mes tâches les plus connues consistent en la présentation d'un rapport annuel au Parlement et en la formulation d'une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. Cependant, mon mandat ne se limite pas à cela. En effet, je suis tenu d'émettre des opinions distinctes au sujet d'une centaine d'autres organismes gouvernementaux, y compris 40 sociétés d'Etat. De plus, je suis tenu d'effectuer, sur une période de cinq ans, des examens spéciaux à l'égard de toutes les sociétés d'Etat dont je suis le vérificateur attitré.

Voilà, en gros, à quelles fins j'utilise les fonds qui me sont accordés. Si je suis ici aujourd'hui, c'est justement pour vous expliquer en détail les activités et les programmes de mon bureau, ainsi que leur raison d'être.

J'y reviendrai dans un instant mais, auparavant, j'aimerais signaler certaines de nos réalisations qui ont marqué l'exercice 1986-1987.

Tout d'abord, le secteur de l'automatisation, dans lequel nous avons investi énormément au cours des deux ou trois dernières années. Au cours de l'exercice 1986-1987, nous aurons investi un million de dollars. Cette somme peut ne pas sembler très considérable par rapport à l'ensemble des dépenses de l'administration fédérale mais il n'en reste pas moins qu'elle représente pour nous un engagement important en vue d'améliorer nos méthodes de vérification, ou d'en trouver de nouvelles.

## [Text]

As a result, savings from the combined use of existing software packages and packages developed by my Office have been substantial. For example, savings in producing computer data extractions in support of our audit work in 1986-87 are about \$300,000, and, further savings in 1987-88 of about \$500,000 are expected for a total of \$800,000 over two years.

The logical question then is, "but where are these savings going?"

Amendments to the Financial Administration Act have significantly increased the workload of my Office, particularly in the area of special examinations of Crown corporations. To undertake this increased workload, we sought and had approved, in our 1985-86 Multi-Year Operation Plan, plans to reach 695 person-years by 1987-88.

As you can see, these Estimates are asking for 659 person-years—representing a reduction in costs of about \$1.5 million from what was originally approved. Yet I still have that additional work to handle. This is where the savings as a result of technology will be used.

I might also point out that technology has not only affected our audit work. It has also made us more efficient and provides us with better information from our support functions.

One example of this is illustrated on page 34 of our Part III of the Estimates. For the first time the Office has produced information showing where the money Parliament gave us was spent—by audit. Our use of technology has led us to develop a costing system to provide this information. We believe we are the first public organization to have developed and reported the fully-loaded costs of its outputs. Moreover, our systems also provide us with excellent management information. Indeed, in 1986 the integrated financial management system in my office won a prestigious international award presented by the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy and Arthur Andersen & Co., in England.

To meet our workload responsibilities, however, technological savings alone have not been enough. Consequently, our administrative function has been reduced by 10%, or 12 persons for 1987-88. These resources will be used to shore up our audit work.

But we are not finished yet. Additional audit work will come my way as a result of being appointed auditor or joint auditor of six more Crown corporations by 1 January 1989. Before asking for additional money for this work I want to make sure

## [Translation]

Nous avons réalisé des économies substantielles en utilisant des logiciels commerciaux ainsi que des logiciels conçus par mon bureau. Ainsi, le simple fait d'utiliser des logiciels d'extraction des données à l'appui de notre travail de vérification nous a permis, en 1986-1987, d'économiser environ 300,000\$, et nous prévoyons économiser environ 500,000\$ en 1987-1988, ce qui constituera un grand total de 800,000\$ en deux ans.

Vous vous demandez peut-être à quelles fins nous utilisons les sommes ainsi épargnées?

Les récentes modifications apportées à la Loi sur l'administration financière ont augmenté considérablement la charge de travail de mon bureau, plus spécialement dans le domaine des examens spéciaux auxquels sont soumises les Sociétés d'Etat. Or, pour nous acquitter de ces nouvelles responsabilités, nous avions prévu, dans notre plan opérationnel pluriannuel de 1985-1986, et fait approuver, 695 années-personnes en 1987-1988.

Comme vous pouvez le constater, dans le budget que voici, nous demandons 659 années-personnes, ce qui représente une réduction de l'ordre de 1,5 million de dollars environ par rapport aux prévisions initiales qui avaient été approuvées. Pourtant, mon bureau doit néanmoins s'acquitter de ses fonctions additionnelles. Voilà à quoi serviront les économies réalisées grâce à l'automatisation accrue.

Je tiens à signaler que l'automatisation améliore non seulement notre travail de vérification, mais aussi notre efficacité globale en nous permettant d'obtenir de l'information plus précise de la part de nos services de soutien.

Vous trouverez un exemple de cette situation à la page 36 de la Partie III du Budget des dépenses pour mon bureau. Pour la première fois depuis son existence, le bureau a produit des données indiquant à quelles fins ont été utilisés les crédits accordés par le Parlement—pour chaque vérification. Nous nous sommes servis de l'automatisation pour mettre au point un système d'établissement des coûts nous permettant d'obtenir de tels renseignements. Nous croyons être le premier organisme public qui ait conçu un système pour établir les coûts entiers de ses activités et qui en ait fait rapport. De plus, nos systèmes nous fournissent une information de gestion de premier ordre. En fait, en 1986 le système intégré de gestion financière conçu par mon bureau a obtenu un prestigieux prix international décerné conjointement par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* et la firme *Arthur Andersen & Co.* d'Angleterre.

Toutefois, pour nous acquitter de notre charge de travail, nous ne pouvions pas nous contenter de réaliser des économies grâce à l'automatisation seulement. Ainsi donc, nous avons réduit notre secteur administratif de 10 p. 100, ce qui représente 12 années-personnes, pour 1987-1988. Ces ressources serviront à appuyer notre travail de vérification.

Mais, nous ne pouvons nous arrêter là. Comme je deviendrai, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1989, vérificateur attitré ou covérificateur de six autres sociétés d'Etat, la charge de travail du bureau augmentera de nouveau. Or, avant de demander des fonds additionnels au Parlement, je tiens à m'assurer que nous

*[Texte]*

that we have explored every alternative for squeezing more out of our existing resources.

Consequently I have launched a study into the cost effectiveness of the audit work in my office. This study will cost about \$650,000 and includes \$385,000 in professional service contacts. It is being done jointly by Stevenson Kellogg Ernst & Whinney and senior members of my office and is expected to be completed by late summer of 1987.

I would also like to comment briefly on our international activities. We train auditors from developing countries. There is negligible direct cost to my Office for this training as it is done under the aegis of the Canadian Comprehensive Auditing Foundation which receives about \$460,000 in funding from CIDA for this purpose. The program has been very successful over the years. Under this Fellowship program individuals from other countries come to my Office for one year of training. Including this year's participation we will have seen 54 graduate from the program. This demonstrates the recognition received by my Office, and indeed by Canada, as being on the leading edge of methodology development in attest and value-for-money auditing.

As a result of the expertise we have built up, we have been officially asked for assistance from other countries. For example, we are presently involved in an auditor training program with the Peoples Republic of China. This program, at \$3.5 million over three years, is funded by CIDA which specifically requested my Office's involvement because of our expertise and, I believe, because it would be the least expensive alternative.

Now, let me return to the \$47 million we are asking for in 1987-88. I have already outlined the many products, other than my annual Report, that we produce. However, my annual Report is the one document that this committee is particularly familiar with. I would like, then, to outline our reporting plan.

My 1987 report will contain what I think will be two very interesting chapters. One is on our Financial Management and Control Study and the other is on the results of our audit of the Senior Management Category in government. We will also have departmental chapters on Canada Employment and Immigration Commission, Agriculture, Revenue Canada—Customs and Excise, Energy, Mines and Resources, External Affairs, National Defence, Supply and Services, Health and Welfare and Transport.

We will also be doing substantial work on our 1988 report. Although the content is not entirely firmed up yet, at this point I expect to have departmental chapters on Transport, National Defence, CIDA, Unemployment Insurance Account, Secretary of State, RCMP, Agriculture, Fisheries and Oceans, Health

*[Traduction]*

avons envisagé toutes les solutions possibles afin de tirer le maximum de nos ressources actuelles.

C'est dans cette optique que j'ai commandé une étude de la rentabilité du travail de vérification au sein de mon bureau. Cette étude, qui coûtera environ 650,000\$, y compris 385,000\$ en contrats de services professionnels, a été confiée à la firme *Stevenson Kellogg Ernst & Whinney* ainsi qu'à des cadres supérieurs du bureau. Elle devrait être terminée d'ici la fin de l'été 1987.

J'aimerais maintenant vous parler brièvement de nos activités sur la scène internationale. Premièrement, nous accueillons des boursiers en vérification, originaires de pays en voie de développement. Les coûts directs imputés à mon bureau pour cette activité sont minimes étant donné qu'elle est subventionnée par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée qui reçoit à cette fin de l'ACDI, un financement d'environ 460,000\$. Ce programme de formation a toujours connu un franc succès. Dans le cadre du programme des boursiers, des vérificateurs d'autres pays viennent au bureau pour y recevoir une formation d'un an. En tout, 54 personnes, si l'on compte les stagiaires de cette année, auront participé au programme. Cela montre bien à quel point le Canada, grâce à mon bureau, est perçu comme un précurseur dans les domaines de l'attestation et de la vérification de l'optimisation des ressources.

Deuxièmement, grâce à cette renommée de savoir-faire que nous nous sommes bâtie, d'autres pays nous ont officiellement demandé notre aide. Ainsi, nous participons actuellement à un programme de formation des vérificateurs en République populaire de Chine. Ce programme, dont le coût s'établit à 3,5 millions de dollars pour une période de 3 ans, est financé par l'ACDI, qui a expressément demandé à mon bureau d'y participer en raison de notre expertise et, je pense, parce qu'il s'agissait là de la solution la plus économique.

Je reviens maintenant aux 47 millions de dollars que nous demandons pour l'exercice 1987-1988. J'ai parlé des nombreuses activités que nous exerçons en plus de la présentation du rapport annuel. Cependant, comme le Comité est particulièrement familier avec ce document, j'aimerais vous énumérer les questions qui y seront abordées.

Mon rapport de 1987 renfermera deux chapitres qui devraient, à mon avis, s'avérer particulièrement intéressants. Le premier portera sur notre étude de la gestion et du contrôle financiers et le deuxième portera sur les résultats de notre vérification de la catégorie de la gestion supérieure au sein de l'administration fédérale. Il renfermera également des chapitres sur la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, les ministères de l'Agriculture, de Revenu Canada—Douanes et Accise, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des Affaires extérieures, de la Défense nationale, des Approvisionnements et Services, de Santé et Bien-être social et des Transports.

Quant à notre rapport de 1988, il sera également très important. Nous n'avons pas établi la liste définitive des vérifications dont il fera état, mais je prévois des chapitres sur les ministères des Transports et de la Défense nationale, l'ACDI, le Compte d'assurance-chômage, le Secrétariat



[Text]

and Welfare, Indian and Northern Affairs, Supply and Services, Revenue Canada—Customs and Excise, Revenue Canada—Taxation, Energy, Mines and Resources and Finance. We will also have chapters on government-wide studies.

As you can see, I have a substantial amount of work ahead of me in 1987-88.

It has always been my desire to assist this committee's work in any way I can. One of the ways this can be done, it seems to me, is to find a way to more economically and efficiently communicate the main messages of my Report to Members of Parliament and particularly to this committee.

To do this, I am planning to produce video tapes of my Report chapters—five this year—and make them available on OASIS so that you can view them at your convenience.

That, in general terms, is what my program is about and where the money goes. I will be pleased to answer questions in more detail.

**The Chairman:** Mr. Dye, do you wish to make any additional remarks?

**Mr. Dye:** Very briefly, thank you, Madam Chair. I would like to note that this is in some ways a historic occasion. This is the first time, I believe, that the Public Accounts Committee has undertaken to review my estimates. I must say I am pleased about that, because I think you are an appropriate body of members.

This committee knows us better than any other committee of Parliament. I think this is a real opportunity for your committee to develop sort of a financial understanding of our office. We have not talked about those matters a great deal with your committee. This is the first opportunity for you to express your views formally about the resourcing and the application of resources here.

The other side of that coin is this is the first time I have been before you as opposed to your looking at me. I am before you as a witness. A little bit of a different situation in that this time the heat is probably on me, rather than on a departmental witness. I do not mind that at all. I think it is the proper thing to do that we be accountable to Parliament. I am very happy to listen to the nature of your questions, to try to answer them, and to also see if there are issues there that we can improve on for you.

I think this is a major step forward. We have the PAC now in a more full-fledged posture, looking at us not only as an audit committee, but also as an estimates committee. I am happy to be here.

**The Chairman:** Thank you. The first questioner is Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you, Madam Chairman. I want to start off by making a statement to some extent.

[Translation]

d'Etat, la GRC, les ministères de l'Agriculture, des Pêches et Océans, de Santé et Bien-être social, des Affaires indiennes et du Nord, des Approvisionnements et Services, de Revenu Canada—Douanes et Accise, de Revenu Canada—Impôt, de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et des Finances. Le rapport de 1988 renfermera également des chapitres sur les études menées pour l'ensemble de l'administration fédérale.

Comme vous pouvez le constater, mon bureau ne chômera pas en 1987-1988.

Je me suis toujours efforcé d'aider le Comité comme je le pouvais. A cet égard, je cherche sans cesse des façons économiques et efficaces de communiquer les principaux messages de mon rapport au Parlement ainsi qu'aux membres du Comité des comptes publics.

Dans cette optique, je compte produire cinq montages vidéo de différents chapitres de mon rapport, et les rendre accessibles par les biais du réseau OASIS, de façon à ce que vous puissiez les visionner à votre guise.

Voilà, en gros, le travail de mon bureau et à quelles fins les fonds sont utilisés. Je me ferai un plaisir de répondre à vos questions.

**La présidente:** Monsieur Dye, avez-vous d'autres remarques?

**M. Dye:** Très brèves, je vous remercie, madame la présidente. Je voudrais signaler qu'il s'agit d'une certaine façon d'une occasion historique. C'est la première fois, je crois, que le Comité des comptes publics examine mon budget de dépenses. J'avoue que ça me fait plaisir, car je crois que vous êtes le groupe approprié pour le faire.

Ce Comité nous connaît beaucoup mieux que n'importe quel autre comité du Parlement. C'est pour vous l'occasion de mieux comprendre l'aspect financier de notre bureau. Nous n'avons pas beaucoup parlé de ces choses à ce Comité-ci. C'est donc la première fois que vous pouvez officiellement exprimer votre point de vue sur les besoins en ressources et l'application de ces ressources.

Par ailleurs, c'est la première fois que je comparais devant vous au lieu du contraire. Je suis ici en tant que témoin. La situation est donc un peu différente en ce sens que cette fois-ci c'est moi qui suis sur la sellette plutôt que les témoins du ministère. Je n'y vois pas du tout d'inconvénient. C'est à mon avis une façon équitable de procéder, que nous soyons responsables envers le Parlement. Je serai heureux d'entendre vos questions, d'essayer d'y répondre et aussi de voir s'il y a des choses que nous pouvons améliorer pour vous.

Il s'agit à mon avis d'un progrès. Le Comité des comptes publics est maintenant en situation de force, et nous accueillons non seulement en qualité de comité de vérification, mais également en tant que comité des prévisions budgétaires. Je suis heureux d'être ici.

**La présidente:** Je vous remercie. Le premier à vous interroger sera M. Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci, madame la présidente. Je voudrais tout d'abord commencer par vous faire une déclaration.

## [Texte]

The criticisms, if you want to call it that, the comments on the Auditor General's Office that we get from public servants and to some extent from the public quite often have to deal with the fact that there is nobody auditing the auditor. I am going to read a little section which comes out of the Nielsen task force report, because I think it might to some extent be a good insight into what the public sees and feels about the Auditor General's Office. It is not that I necessarily agree with all of it,; but I think it is necessary to put it before the Auditor General, and some of the context of our questions will be relative to it.

• 1010

I am just going to read this:

Emphasis on professionalism and objectivity is absolutely necessary for the Auditor General to make the appropriate impact on client departments. But it also tends to give the Auditor General the last word on what resources are needed to carry out his function, and thus obscures the requirement for a mechanism that would provide a lay judgment on how much auditing is needed or wanted. There is therefore an anomaly here similar to what would exist if the medical profession not only governed the treatment of individual patients but also determined how much the community as a whole should spend on medical care.

The need for some countervailing pressure—and it need not be heavy-handed—to the perceived right of the Auditor General to write his own ticket can be argued irrespective of economic circumstances. But it is particularly evident under the economic and budgetary circumstances which have prevailed during the past few years. Many programs and services of the federal government have been critically evaluated, reoriented, and frequently downsized. There is little evidence of the Auditor General's Office having been exposed to these chilly winds. The impression prevails among many of their clients that, while they are now compelled to travel economy, the Auditor General still sits in first class. The office of the Auditor General appears to be not insensitive to considerations of this kind, as is shown by its commitment to undertake program evaluation work and to make the findings publicly available through the Auditor General's report.

I am reading this because to some extent I think it is the context in which many of our questions are going to be placed. In this case I suppose what we are doing is, as you suggested, not only reversing the role of the Auditor General, to some extent . . . but our clients now are those departments, and they are no longer your clients for these two days.

I am not sure how our questioning will develop, but there are a number of areas we do want to look into fairly deeply. Madam Chairman, I have to go to another meeting at 11 a.m. and I do hope I will be able to see the blues after that period and we will maybe have another meeting besides this.

## [Traduction]

Les critiques, si on veut les appeler ainsi, au sujet du Bureau du vérificateur général que nous entendons de la part des fonctionnaires et dans une certaine mesure du public tiennent au fait très souvent que personne ne vérifie le vérificateur. Je vais vous lire un petit extrait du rapport du groupe de travail Nielsen, car ça peut vous donner une bonne idée de ce que le public voit et pense du Bureau du vérificateur général. Je n'accepte pas nécessairement tout ce qui s'y trouve, mais je crois nécessaire d'en faire part au vérificateur général, et nos questions seront posées peut-être dans ce contexte.

Je veux donc vous lire cet extrait:

L'accent mis sur le professionnalisme et l'objectivité est absolument nécessaire si l'on veut que le vérificateur général exerce l'influence appropriée sur les ministères clients, mais il tend également à donner au vérificateur général le dernier mot au sujet des ressources nécessaires pour exercer ses fonctions, et il masque ainsi la nécessité d'un mécanisme tiers qui jugerait de l'ampleur de la vérification nécessaire ou voulue. Il existe donc ici une anomalie semblable à celle qu'on aurait si la profession médicale ne se contentait pas de régir le traitement des malades, mais déterminait également combien la collectivité devrait dépenser pour les soins médicaux.

On peut faire valoir le besoin d'une certaine pression—qui ne soit pas forcément oppressive—pour faire contrepois à la carte blanche que le vérificateur général estime avoir, quelles que soient les conditions économiques. Ce besoin est encore plus évident dans les circonstances économiques et budgétaires que l'on connaît depuis quelques années. De nombreux programmes et services du gouvernement fédéral ont été scrutés, réorientés et souvent réduits. Rien n'indique que le bureau du vérificateur général ait jamais été exposé à de telles épreuves. D'après l'impression d'un grand nombre de ces clients, alors que ceux-ci sont obligés de voyager en classe économique, le vérificateur général, lui, continue à le faire en première classe. Le Bureau du vérificateur général n'est manifestement pas insensible aux considérations de ce genre, comme l'indique son engagement à entreprendre l'évaluation des programmes et à mettre ses conclusions à la disposition du public, par le truchement du Rapport du vérificateur général.

Je vous lis cet extrait car dans une certaine mesure nous allons poser des questions dans ce contexte. Dans ce cas-ci, ce que nous faisons, comme vous l'avez suggéré, c'est non seulement de renverser le rôle du vérificateur général, jusqu'à un certain point . . . mais nos clients maintenant sont ces ministères, et ne seront plus vos clients pendant deux jours.

Je ne sais pas comment les questions seront formulées, mais il y a un certain nombre de sujets que nous voulons explorer plutôt en profondeur. Madame la présidente, je dois me rendre à une autre réunion à 11 heures, et j'espère pouvoir consulter les bleus de cette séance-ci. Peut-être aurons-nous une autre séance à part celle-ci.

[Text]

**The Chairman:** We do have a meeting scheduled, Mr. Hovdebo, I believe on Tuesday.

**Mr. Hovdebo:** I want to start with a pretty general question. What procedures, what measures, does the Auditor General use to evaluate the effectiveness, and I suppose the efficiency, of his office?

**Mr. Dye:** Madam Chair, Mr. Hovdebo has asked a rather interesting question. We do measure our economy, and I think we demonstrate due regard for economy. I think we do the same with efficiency, and demonstrate it.

About economy, two quick measures. Our costs have gone down from 8.6¢ per \$1,000 audited to 6.4¢ during my term as Auditor General, so I think this is one measure. Our staff has not gone up in size recently and is expected not to, even though our audit mandate seems to expand very quickly. The figures are something like \$659 billion of transactions we audited last year, an \$80 billion increase in one year with no increase in staff and no significant increase in cost or certainly not in real dollars.

• 1015

With respect to efficiency, I have an expectation of achieving 80% efficiency from my staff. We do that, and you will see in Part III of the estimates there is a table showing audit team by audit team what we plan to do in our efficiency and what we achieve. If you look at page 21 of Part III you will see the audit project hours ratios. We give people time off for vacation and sick time if necessary and training time, but we are in the business of auditing. This measures how much direct work we are doing by team. It is available to all the managers, and I am quite prepared to be accountable for it.

Our target is 80%. We achieved 79% two years ago and 79.9% this year. That is pretty good. If you compare it to the private sector, it is not an embarrassing number at all in terms of productivity. Firms would like to get 80% of chargeable hours too. I feel as if I am competitive.

With respect to the interesting question of whether we are effective, I think it is a very subjective thing, which you are going to have to judge yourselves. Do our audits provide you as a Member of Parliament with the information you need to hold the government accountable? Are we touching on the right topics? Are we exploring them in the depth necessary to satisfy you? We try to measure it in terms of interviews with Members of Parliament. We are alert to the trend of your questions and the issues before Parliament. We hope we are effective in terms of assisting you.

We are giving you assurance about government financial statements and government management practices. My sense

[Translation]

**La présidente:** Nous avons prévu une autre séance, monsieur Hovdebo; elle se tiendra, je crois, mardi.

**M. Hovdebo:** Je voudrais tout d'abord commencer par poser une question de nature générale. Quelles sont les procédures, les mesures qu'adopte le vérificateur général pour évaluer l'efficacité, le rendement de son bureau?

**M. Dye:** Madame la présidente, M. Hovdebo soulève une question plutôt intéressante. Nous mesurons notre économie et je crois que nous en faisons grand cas. C'est ce que nous faisons également pour l'efficacité, nous l'avons prouvé.

Au sujet de l'économie, nous avons adopté deux mesures rapidement. Nos coûts ont diminué de 8.6c. par 1,000 dollars ayant fait l'objet de vérification, à 6.4c. par 1,000 dollars, durant mon mandat de vérificateur général. Voilà donc une mesure que nous avons prise. Notre personnel n'a pas augmenté récemment, et nous ne prévoyons pas qu'il augmente, même si notre mandat de vérification semble prendre rapidement de l'ampleur. Nous avons vérifié des transactions d'une valeur de 659 milliards l'an dernier, soit une augmentation de 80 milliards en une seule année, sans ajouter une seule personne à notre bureau et sans augmentation importante de nos coûts, certainement pas en dollars réels.

Pour ce qui est du rendement, j'espère obtenir de mon personnel un rendement à 80 p. 100. C'est ce que nous faisons, et vous verrez à la partie 3 du budget des dépenses un tableau consacré aux missions de vérification montrant ce que nous prévoyons d'atteindre comme rendement et ce que nous avons réalisé. Voyez à la page 22 de la partie 3, le ratio des heures consacrées aux missions de vérification. Nous accordons aux gens des congés, des congés de maladie, et si nécessaire des périodes de formation, mais le travail est de vérifier. Ce tableau montre le travail réel qui se fait par équipe. Tous les gestionnaires peuvent le consulter, et je suis prêt à rendre compte de ce travail.

Notre objectif est de 80 p. 100. Nous avons atteint 79 p. 100 il y a deux ans et 79.9 p. 100 cette année. Ce n'est pas mal. Si nous nous comparons avec le secteur privé, notre pourcentage de productivité supporte fort bien la comparaison. Les entreprises aimeraient bien aussi atteindre 80 p. 100 des heures imputées aux clients. J'estime que nous sommes concurrentiels.

Nous vous avez demandé—et c'est intéressant—si nous étions efficaces, je crois que c'est très subjectif, et vous devrez en juger par vous-même. Est-ce que nos vérifications vous donnent, à vous député, les renseignements dont vous avez besoin pour tenir le gouvernement responsable? Est-ce nous mettons l'accent sur les bonnes questions? Est-ce que nous les explorons suffisamment pour vous satisfaire? Nous essayons de le savoir lors d'entrevues avec les députés. Nous essayons de nous en rendre compte d'après les questions que vous posez et les sujets que vous soulevez au Parlement. J'espère que nous sommes efficaces, que nous vous aidons.

Nous vous donnons des assurances en ce qui concerne les bilans financiers et les pratiques de gestion du gouvernement.



*[Texte]*

is that we are meeting your requirements in that we are not getting a lot of complaints. If there are any suggestions, for example if there is something in what those people are writing to you about this office, we would be happy to address it as best we can.

Did Mr. Hovdebo wish a response to the Nielsen report? I noted his points as he made them, and I am prepared to answer.

**Mr. Hovdebo:** Part of the approach in the Nielsen report is the basis from which I was taking it, but I used that particular report because it capsulizes some of the concerns I think this committee—

**Mr. Dye:** There are responses to each of those concerns that have never been on public record. I have never answered Nielsen. I am quite prepared to whenever you wish to ask.

**Mr. Hovdebo:** I think there is no doubt of the sense you are providing us with what we want. Even in this committee, though, I think we have the sense that we touch a very small portion of what you actually produce. How do we make a judgment that there is \$46 million worth of value coming out of your office's work?

• 1020

If you look at the expansion of the office, the costs of the office doubled from 1974 to 1978 and doubled again from 1978 to 1981. At the rate we are going, it will be doubled again by 1989 or 1990. How can we as a committee and how does the government as a whole justify the increase in expenditure? You say you have increased your mandate or your mandate and the requirements of your office have increased. At whose behest and at whose instruction?

**Mr. Dye:** Yours, as Members of Parliament, as you write new laws. For example, in 1977 Parliament added a whole new dimension to the work of the audit office to add the value-for-money component. With the passage of Bill C-24 on the Crown corporations accountability regime, there were very significant additional responsibilities placed upon the office, not only new clients coming to the office and new entities to audit, but also value for money in the Crown corporations. So those are two significant increases imposed by Parliament.

**Mr. Hovdebo:** I recognize the extra requirements, the extra needs of cost in Bill C-24. However, in the case of those extra costs—and we recognize those were extra costs that were going to be put upon the Auditor General's Office—did you put before anybody a suggestion that since those extra efforts were going to be put on your office you would have to cut back, if you were going to stay within the same category of people and money? Do you do this kind of an option? Do you give such an option to Treasury Board, whoever it is that . . . ?

This is what you require other departments to do when it happens to them. I am asking whether you also are giving Treasury Board such an option. If I am going to stay within the same number of people and the same amount of money, do

*[Traduction]*

J'ai l'impression que nous satisfaisons vos exigences, car nous ne recevons pas beaucoup de plaintes. Si vous avez des suggestions, si par exemple ceux qui vous écrivent au sujet de notre bureau vous disent certaines choses, nous serions heureux d'y donner suite de notre mieux.

Est-ce que M. Hovdebo veut que je lui réponde au sujet du rapport Nielsen? J'ai noté les questions soulevées et je suis prêt à répondre.

**M. Hovdebo:** L'approche adoptée par le rapport Nielsen est en partie à l'origine de mes questions, mais j'ai cité ce rapport parce qu'il résume en quelque sorte certaines préoccupations du Comité . . .

**M. Dye:** Je peux répondre à chacune de ces préoccupations qui n'ont pas déjà fait l'objet d'une réponse publique. Je n'ai jamais répondu à M. Nielsen. Je suis tout à fait disposé à le faire si vous me le demandez.

**M. Hovdebo:** Il n'y a pas de doute que vous nous fournissez ce que nous vous demandons. Même à ce comité-ci, cependant, je crois que nous abordons une toute petite partie de vos activités. Comment nous assurer que ce que produit votre bureau vaut vraiment 46 millions de dollars?

Au sujet de l'expansion de votre bureau, les coûts ont doublé de 1974 à 1978 et de nouveau doublé de 1978 à 1981. Au rythme où vont les choses, ils doubleront de nouveau d'ici 1989 ou 1990. Comment le Comité et le gouvernement peut-il justifier l'augmentation des dépenses? Vous dites que votre mandat s'est élargi de même que les exigences de votre bureau. Sur l'ordre ou sur les instructions de qui?

**M. Dye:** De vous, députés puisque vous adoptez de nouvelles lois. En 1977, par exemple, le Parlement a ajouté une nouvelle dimension au travail du bureau du vérificateur avec l'introduction de l'optimisation des ressources. Avec l'adoption du projet de loi C-24 concernant le régime de responsabilités envers les sociétés d'État, on a donné à ce bureau des responsabilités additionnelles importantes, non seulement à cause des nouveaux clients qui s'adressent à nous et des nouvelles entités à vérifier, mais aussi à cause l'optimisation des ressources des sociétés d'État. Voilà deux augmentations importantes que nous a imposées le Parlement.

**M. Hovdebo:** Je reconnais que le projet de loi C-24 a entraîné de nouvelles exigences. Cependant, au sujet de ces coûts additionnels—nous admettons qu'ils ont été imposés au bureau du vérificateur général—avez-vous envisagé, à cause d'eux d'effectuer des réductions, pour fonctionner avec le même budget et le même personnel? Avez-vous envisagé ce genre de choix? Avez-vous proposé cette solution de rechange au Conseil du Trésor ou ceux qui . . .

C'est ce que vous demandez aux autres ministères lorsqu'ils se trouvent dans la même situation. Est-ce que vous avez, vous aussi, proposé ce choix au Conseil du Trésor. Si vous devez conserver le même personnel et le même budget, proposez-

## [Text]

you give them the option of saying what they will cut back in other areas?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not give the Treasury Board the option to interfere with Parliament's right to control my office and not have the government control it. I resist very strongly any suggestion that Treasury Board fiddle with my affairs. We do as a matter of record give them everything a department gives, because we think they should have the information. I would resist any notion that they have control over my office.

The suggestion has been made that the costs have been escalating. This is true if you look at inflated dollars. If you look at constant dollars, I suspect you are looking at a flat line. I do not happen to have a graph in front of me unfortunately. There is a graph available for you on page 23 of Part III, which shows our costs going down per unit of auditing, per \$1,000 audited. It shows the rise in costs in my office over a period of time versus the rise in costs of the values we audit. Of course, we are not rising as quickly as our transactions audited.

The problem with it is that the denominator keeps getting bigger and there has been inflation, so inflation affects both of us. As the debt goes up, it does not take very much more audit work to audit the increasing debt. So there are some advantages to us in this type of graph, and I will acknowledge it.

We are very conscious of cost. Because we do not have a Treasury Board leaning on us and because we do not have a lot of financial pressure, the previous estimates committees over the time I have been Auditor General have not been out to slash our budget. They have been accommodating. They have understood or believed that we have been careful about putting our numbers together.

When the new responsibility for Bill C-24 came in on the Crown corporations, we made what we thought was a careful analysis of what the impact would be on our office, what responsibilities were we inheriting and how long would it take to fulfil them. As it turned out, the government did not transfer certain audits we thought were coming to us as fast as we thought they were coming. The administration changed and there was a slowdown. So we did not use the person-years we thought we needed and we just simply have not hired those people. You will see a difference between what we thought we wanted when we were planning several years ahead and what we actually consumed. We did not need them.

We also reduced our person-year requirement. We had asked for 680 and we reduced it to 659, down by 21. It was voluntary restraint because we simply did not need them at that time. As those accounts come to us, there is going to be a reduction in the requirement of staff. We have just lost a

## [Translation]

vous, comme solution de rechange, de réduire dans d'autres secteurs?

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est au Parlement de contrôler mon bureau, pas au gouvernement, et je ne donne pas Conseil du Trésor la possibilité de violer ce droit du Parlement. Je m'oppose très fortement à toute suggestion que le Conseil du Trésor s'occupe de mes affaires. Nous lui remettons officiellement tout ce que lui remet un ministère, car nous sommes d'avis qu'il doit disposer de ces renseignements. Mais je m'opposerais à toute idée de laisser le Conseil du Trésor contrôler mon bureau.

On a laissé entendre que les coûts avaient augmenté progressivement. C'est vrai si l'on compte en dollars gonflés par l'inflation, mais en dollars constants, il n'y a aucune augmentation. Je n'ai malheureusement pas de graphique pour le prouver. Mais vous trouverez à la page 24 de la partie III un graphique indiquant que nos coûts sont à la baisse pour chaque tranche 1,000\$ vérifiés. Il montre également l'accroissement des coûts de mon bureau au cours d'une certaine période par opposition à l'augmentation des sommes vérifiées. Les augmentations ne sont pas aussi rapides, bien sûr, que les transactions vérifiées.

La difficulté, c'est que le dénominateur est de plus en plus important, il y a aussi eu l'inflation, et l'inflation nous affecte tous les deux. La dette augmente, et il ne faut pas beaucoup plus de travail pour vérifier cette dette à la hausse. Ce genre de graphique présente pour nous certains avantages, je le reconnais.

Nous sommes très conscients des coûts. Parce que le Conseil du Trésor ne fait pas pression sur nous, et parce qu'il n'y a pas non plus beaucoup de pressions financières, les comités de Prévisions budgétaires précédents, depuis que je suis vérificateur général, n'ont pas cherché à comprimer notre budget. Ils ont été accommodants. Ils ont compris ou cru que nous avions été très prudents dans l'établissement de notre budget.

Lorsque le projet de loi C-24 nous a donné de nouvelles responsabilités au sujet des sociétés d'État, nous avons fait ce qui est, à notre avis, une analyse prudente des répercussions éventuelles sur notre bureau, des responsabilités dont nous héritions et du temps qu'il fallait pour s'en acquitter. Il se trouve que le gouvernement n'a pas transféré à notre bureau certaines vérifications aussi rapidement que nous l'avions prévu. Le gouvernement a changé, et il y a eu des ralentissements. Par conséquent, nous n'avons pas utilisé les années-personnes que nous avions prévues et nous n'avons tout simplement pas embauché ces personnes. Vous verrez qu'il y a une différence entre ce dont nous pensions avoir besoin lorsque nous avons planifié plusieurs années à l'avance et ce que nous avons consommé en réalité. Nous n'avons pas eu besoin de ces années-personnes.

Nous avons également réduit nos besoins en années-personnes. De 680, nous sommes passés à 659, une diminution de 21. Nous avons pris nous-mêmes cette initiative, car nous n'en avions tout simplement pas besoin à ce moment-là. Nous venons de perdre deux clients, ce qui entraînera une réduction

*[Texte]*

couple. We have lost Arsenals, We are losing Teleglobe. We have reduced our staff in Montreal because of that.

Some of the new clients to come to us are VIA Rail, FBDB, CMHC, and one out on the east coast, Cape Breton Development. When they come, those will require more staff. We will have to beef up the Montreal office again, because most of the work will be done in Montreal.

**Mr. Hovdebo:** The requirement under Bill C-24 for the Auditor General's Office to have done a complete review, I cannot remember—

**Mr. Dye:** Special examination.

**Mr. Hovdebo:** —of all Crown corporations.

**Mr. Dye:** For those of which we are the auditor and appointed, we have completed three. We have about sixteen to complete this year and ten more to complete the following year. We will have met Parliament's requirement of doing special examinations in all the Crown corporations of which we are the appointed examiner. It will happen. It is going to be a bit of a crunch.

I am a bit worried about much work being superimposed on our regular parliamentary duties reporting on the public accounts. We do not want to have any crowding out of our work on public accounts or departmental chapters. We think we are going to be alright. As far as we know, we are okay. At one time, we were concerned there would be a great concentration of Crown corporation work. In the past, your committee has not really taken a lot of time to look at it. I feel I have to have the product of this committee. If it were all Crown corporation type of work, there might not be so much for this committee to consider. I think we are okay on that. I hope we have planned our way around it.

**Mr. Hovdebo:** I want to explore your answer a little further. You said you do not want it to crowd out the public accounts. That is a statutory requirement. Although you plan it four or five years, you have a large area which is discretionary. You make the judgment internally if the Crown corporation assignments crowd that out. If you need more people, you ask for more people. As far as government is concerned, you do not have anybody to go to say this is the priority I think we should have. You have to make the judgment internally in your office.

**Mr. Dye:** Almost all our work is statutory. Crown corporation work and all value-for-money work we do in our annual report for you is a statutory requirement. The amount we do and the specific assignments we audit are discretionary. The law requires me to make that judgment. It is the way the Auditor General's Act is written. It does not permit the Treasury Board to say do not audit the Treasury Board; we will not give you resources to do that. I make that judgment independently on your behalf to serve you independently.

*[Traduction]*

supplémentaire de nos besoins en personnel. Nous avons perdu les Arsenaux et nous sommes sur le point de perdre Téglobe. En conséquence, nous avons réduit nos effectifs à Montréal.

En revanche, nous venons de toucher quelques clients supplémentaires: VIA Rail, la Banque fédérale de développement, la SCHL, et une autre société sur la côte est, la Société de développement du Cap-Breton. Pour faire le travail, il nous faudra du personnel supplémentaire. Il faudra de nouveau renforcer le bureau de Montréal, car c'est là que se fera la majorité du travail.

**M. Hovdebo:** Le projet de loi C-24 impose au Bureau du vérificateur général de soumettre à un examen complet, je ne me souviens pas du terme exact...

**M. Dye:** Des examens spéciaux.

**M. Hovdebo:** ... toutes les sociétés d'État.

**M. Dye:** Nous avons terminé l'examen de trois des sociétés dont nous sommes les vérificateurs en titre. Il nous en reste encore environ 16 à terminer cette année, plus 10 l'année suivante. Conformément à la requête du Parlement, nous soumettrons à un examen spécial toutes les sociétés de la Couronne dont nous avons la responsabilité. Ce ne sera pas facile, mais nous y arriverons.

Je m'inquiète un peu des tâches supplémentaires qui sont ajoutées à notre mandat parlementaire d'examen des comptes publics. Nous ne voulons pas que cet examen des comptes publics ou des ministères en pâtisse. Néanmoins, nous pensons que cela ne devrait pas nous poser trop de problèmes. Pendant un moment, nous avons craint qu'une trop grande priorité soit donnée aux sociétés d'État. Votre Comité ne s'est pas vraiment intéressé à la question. C'est pour vous que je travaille. Si nous ne faisons que les sociétés d'État, l'intérêt pour votre Comité serait amoindri. Je crois et j'espère que nous avons trouvé la bonne solution.

**M. Hovdebo:** J'aimerais avoir un peu plus de détails. Vous voulez éviter que l'examen des comptes publics en pâtisse. Vous êtes régis par une loi. Bien que votre programme soit établi pour quatre ou cinq ans, vous avez une grande marge de manœuvre. L'examen de ces sociétés d'État vous prend beaucoup de temps et de personnel. Si vous avez besoin de personnel supplémentaire, vous en demandez. Il n'y a personne au gouvernement à qui vous puissiez dire: voilà nos priorités, qu'en pensez-vous? C'est à vous de prendre la décision.

**M. Dye:** Presque tout ce que nous faisons est fonction de ce que nous dicte la loi. Tout ce qui figure dans notre rapport annuel et qui vous est destiné, l'examen des sociétés d'État, l'utilisation optimum des ressources, nous est imposé par la loi. Notre marge de manœuvre se situe au niveau quantitatif et au niveau des priorités. Conformément à la loi, c'est à moi de prendre ces décisions. Ainsi le veut la Loi sur le vérificateur général. Le Conseil du Trésor ne peut m'interdire de soumettre à vérification ses activités en me menaçant de ne pas me donner les ressources nécessaires. Cette décision me revient, je la prends de manière indépendante en votre nom, pour vous servir de manière indépendante.



**[Text]**

The question of what we choose to do is an internal question. We publish to you. In Part III, you will see next year's plan for all the audits we are going to do. I think I have already provided the plan for the year ahead of that. I have given you a list of the things we want to do. I would be very interested in any input from your committee about what is on your mind. We would give it consideration. At the end of the day, I think it is by statute my responsibility to fulfil my responsibilities and bring to your attention matters of significance. We have criteria for that. It is not as if it is a loose process.

You mentioned our five-year plan. It exists in order to cycle through the entire government activities in the life of a Parliament. We are in every department every year for attest and compliance work. We are in every Crown corporation of which we are the auditor every year for attest and compliance work. So there is a certain amount of it we just have to do anyhow that does not vary, and then the choice really is in the value-for-money area, and we hope we are hitting the points of interest to Parliament.

• 1030

**Mr. Hovdebo:** Madam Chair, my next question is in a new area, so that will be my last question.

**La présidente:** Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente. Je pensais que M. Hovdebo avait touché à tous les aspects de la question, mais on me dit qu'il n'en a abordé qu'un seul. On m'excusera si je pose une question à laquelle on a déjà partiellement répondu.

Je me limiterai, dans un premier temps, à la planification du programme de vérification et à votre exposé d'ouverture. Vous faites état du plan quinquennal ou pluriannuel. Qui approuve ce plan que vous présentez?

**Mr. Dye:** Nous avons au bureau un comité exécutif formé de MM. Warme, Dubois, Meyers et Rowe et de moi-même. Nous prenons la décision après la présentation des groupes. M. Dubois peut vous donner plus de détails.

**Mr. R. M. Dubois (sous-vérificateur général, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Madame la présidente, le bureau est subdivisé en groupes de vérification qui ont des dossiers permanents. Chaque année, on demande à chacun des groupes, qui à leur tour se divisent en équipes, de nous faire des plans de vérification non seulement pour l'année à venir, mais aussi pour les cinq années à venir, ceci afin de s'assurer qu'on couvre entièrement le gouvernement fédéral au cours d'un cycle. Le cycle varie dépendant du genre d'entité. Les petites entités, qui sont moins visibles, seront peut-être vues, au niveau de l'optimisation des ressources, sur une période de dix ans, mais

**[Translation]**

Nous sommes libres d'établir nos propres priorités. Notre rapport vous est destiné. À la partie III figure le programme de toutes les vérifications que nous ferons l'année prochaine. Je crois vous avoir déjà fourni le programme pour l'année précédente. Je vous ai donné une liste de ce que nous voulons faire. Si certaines questions intéressent plus votre Comité que d'autres, j'aimerais beaucoup le savoir. Nous en tiendrons compte. Statutairement, j'ai la responsabilité de remplir mes obligations et d'attirer votre attention sur les questions vraiment importantes. Je dois respecter certains critères. Je ne fais pas ce que je veux.

Vous avez parlé de notre plan quinquennal. Ce plan est dicté par la durée de la législature, durée pendant laquelle nous soumettons toutes les activités du gouvernement à une vérification. Chaque année, nous soumettons chaque ministère à une attestation et à une vérification de conformité. Chaque année, nous faisons subir le même examen à chacune des sociétés de la Couronne dont nous sommes le vérificateur. Il y a donc un certain nombre d'activités qui nous sont imposées sans variation, et ce n'est en vérité que dans le domaine de l'optimisation des ressources que nous sommes libres de nos mouvements. Nous espérons que nos choix coïncident avec ceux du Parlement.

**Mr. Hovdebo:** Madame la présidente, ma question suivante porte sur un autre domaine, et j'en resterai donc là pour le moment.

**The Chairman:** Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Thank you, Madam Chairman. I thought that Mr. Hovdebo had addressed all the aspects of the question, but I am told that he addressed only one. You will excuse me if I ask a question which was already partially answered to.

I will deal, first of all, with the planning of your audit program and with your opening statement. You refer to a five-year or multi-year plan. Who approves that plan?

**Mr. Dye:** In the office, we have an executive committee whose members are Mr. Warme, Mr. Dubois, Mr. Meyers, Mr. Rowe and myself. We make our decision after the presentations from the groups. Mr. Dubois can give you more detail.

**Mr. R. M. Dubois (Deputy Auditor General, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Madam Chairman, the office is subdivided into audit groups which have ongoing work on their plate. Each year, we ask of each of the groups, which in turn are subdivided into teams, to present to us audit plans not only for the coming year, but also for the next five coming years to make sure that we do cover the whole of the federal government's cycle. The cycle varies according to the kind of entity. Smaller entities, which are less visible, may be considered from the point of view of value-for-money for a period of ten years, but bigger entities, for instance the Ministry of Transport, are examined on a five-year basis.

**[Texte]**

les grosses entités, par exemple le ministère des Transports, seront examinées sur une base de cinq ans.

Chaque groupe doit soumettre son plan annuel et son plan quinquennal dans le cadre des opérations de vérification. On essaie d'équilibrer les ressources pour qu'elles s'étendent le plus également possible sur les cinq années. On soumet le tout au comité exécutif qui donne son approbation chaque année. Donc, chaque année, le plan de cinq ans est étudié et réapprouvé.

Entre les deux, comme on doit s'y attendre, il faut toujours faire des ajustements, selon la façon donc les vérifications progressent.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Quels rapports entretenez-vous avec le Secrétariat du Conseil du Trésor au cours de la préparation de ce plan quinquennal? Y a-t-il une façon de procéder particulière en fonction des organismes centraux tels que le Conseil du Trésor?

**M. Dubois:** Il n'y a pas de discussion détaillée. On ne leur demande pas leur opinion sur ce qu'on doit faire. Cependant, les agences centrales telles que le Bureau du contrôleur général sont mises au courant de notre plan de cinq ans. On leur en donne une copie pour qu'elles sachent où on s'en va de façon globale. Elles peuvent faire des commentaires, mais on se réserve le droit de mettre ou non leurs commentaires en oeuvre, selon la façon dont on doit remplir notre mandat.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Avec les années, constatez-vous que les dossiers de vérification des ministères sont de plus en plus complets? On dit parfois qu'une vérification peut coûter deux fois plus cher si le ministère n'est pas prêt à vous recevoir. Je pense entre autres aux conciliations bancaires et aux documents sur les contrats en cours. Les ministères tiennent-ils mieux leurs dossiers dans le but de vous faciliter la tâche et de réduire les coûts de vérification?

**M. Dubois:** Brièvement, la réponse est certainement oui. Cependant, il y a deux aspects à cette question.

• 1035

Premièrement, avec la stabilisation des ressources à notre bureau, on a réussi à acquérir une connaissance beaucoup plus approfondie de chaque client. On essaie de garder notre personnel chez nous pour ne pas avoir à tout recommencer.

Deuxièmement, les ministères s'améliorent. Avec l'avènement des ordinateurs, on a directement accès à toute l'information. Par exemple, au niveau du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, on a utilisé notre nouvelle approche qui s'appelle *IDEA\** en anglais. On peut ainsi absorber toute l'information qu'il y a dans le système informatique du ministère, ce qui nous permet de mieux planifier nos vérifications et de les faire beaucoup plus rapidement, surtout au niveau des échantillonnages.

**M. Tremblay (Québec-Est):** C'est ce qu'on pourrait appeler un dossier permanent dans le langage de la vérification. Cela comprend les statuts particuliers du ministère, l'organigramme du ministère ainsi que les dernières recommandations du

**[Traduction]**

Each group must submit its year plan and its five-year plan within the framework of audit operations. We try and balance the resources so that they are used as equally as possible during the five years. All those plans are submitted to the executive committee, which gives its approval each year. So, each year, the five-year plan is considered and agreed upon.

In between, as it is to be expected, adjustments are always needed on the basis of the audit performance.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Could you describe your interaction with the Treasury Board Secretariat in this five-year planning process? Do you have a special interaction with central agencies such as Treasury Board?

**Mr. Dubois:** There is no detail discussion. We do not ask their opinion on what we should do. However, central agencies such as the Office of the Comptroller General are advised as to our five-year plan. We give them a copy so that they have a general idea where we are going. They can make comments, but we reserve the right to implement or not to implement their comments as to how we should fulfill our mandate.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** With the years going by, do you feel that the audit records of the departments are more up to date? We are being told that sometimes an audit can cost twice as much if the department is not ready to receive you. I am thinking among other things of banking conciliations and of documentation on ongoing contracts. Are the departments making progress in bookkeeping, thus making your work easier and reducing the cost of audit?

**Mr. Dubois:** The short answer is certainly yes. However, there are two aspects to that question.

First, through the resource stabilization exercise in our office, we managed to gain a much deeper knowledge of each client. We try as much as possible to keep the same staff so as not to have to start all over again.

Second, the departments are improving. With the advent of computers, we directly access all the information. For instance, in the Department of Energy Mines and Resources, we introduced the new *IDEA* concept. It enables us to access all the information contained in the electronic data bank of the department and to better plan and to do at a greater speed our audits, mainly at the sampling stage.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** You might call it an ongoing record in audit language. It includes the particular statutes of the department, the organization chart of the department as well as the last recommendations of the public accounts

**[Text]**

Comité des comptes publics sur lesquelles on n'aurait pas fait de suivi. C'est un peu de cela qu'on parle actuellement?

**M. Dubois:** Oui. En plus de ce que j'ai expliqué, on a, sur les ministères, des dossiers permanents très élaborés qui contiennent tous ces renseignements.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Dans votre exposé, monsieur Dye, vous dites que la firme *Stevenson Kellogg Ernst & Whinney* a reçu le mandat de faire une étude des services professionnels à votre bureau et que vous prévoyez recevoir le rapport d'ici l'été 1987.

Avez-vous reçu des rapports d'étape qui vous ont permis de vous assurer que le travail était bien orienté et que la conclusion serait réellement en fonction des réponses que vous voulez obtenir?

**M. Dye:** Nous avons reçu un rapport verbal de M. Belbeck et de son équipe. Il portait sur la question de l'étendue de la vérification. Cet après-midi, on fera un autre rapport au comité exécutif sur une enquête qui a été faite. Cette enquête portait sur les réactions des employés quant à la qualité des vérifications et à la compétence des employés du bureau. Je n'ai pas encore vu les résultats, mais je recevrai les renseignements cet après-midi.

Pour ce qui est du rapport final, il sera prêt à la fin de l'été.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Donc, ces rapports d'étape vous rendent optimistes quant au but que vous poursuiviez en accordant ce mandat à la firme *Stevenson Kellogg Ernst & Whinney*.

**M. Dye:** Je l'espère. Je pense que cela nous aidera à rendre le bureau plus efficace et plus efficient. C'est possible. M. Belbeck et son équipe de consultants, en collaboration avec notre équipe, ont le mandat de faire une étude très complète.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Vous avez dit tout à l'heure que vous étiez disposé à recevoir du Comité des comptes publics des suggestions sur des choses à ajouter à vos rapports annuels pour 1987 et 1988 ou à en supprimer. Y a-t-il un mécanisme particulier pour cela, étant donné que c'est la première fois que vous déposez vos rapports de dépenses et votre budget au Comité permanent des comptes publics? Est-ce qu'il y a un mécanisme particulier pour vous présenter ces suggestions quant à vos futurs rapports annuels?

**M. Dye:** À la troisième partie des prévisions budgétaires, aux pages 38, 39 et 40, il y a une liste de toutes les vérifications qui s'effectueront au cours de l'année prochaine; elles sont classées par type.

• 1040

Récemment, on a fait une liste en vue du rapport de l'année prochaine. Peut-être sera-t-il possible de vous la donner à un autre moment. On y décrit les grands thèmes de l'année prochaine; il y est question de la gestion des finances et du contrôle ainsi que d'une analyse de la gestion supérieure du gouvernement.

We also have the Canada Employment and Immigration Commission, the Department of Agriculture, Customs and

**[Translation]**

committee with, possibly, no follow-up. Is it not in a way what you mean?

**Mr. Dubois:** Yes. In addition to what I just explained, we have for each department very elaborate ongoing records which contain all that information.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** In your opening statement, Mr. Dye, you referred to a study by Stevenson, Kellogg Ernst & Whinney on the professional services in your office. You expect that report to be completed by the summer of 1987.

Did you get any progress reports indicating to you that they are in the right direction and that their conclusions will really bring the answers you were really looking for?

**Mr. Dye:** We got an oral report from Mr. Belbeck and his team. It dealt with the matter of audit scope. This afternoon, we will make another report to the executive committee on a particular enquiry. That enquiry dealt with the employees' responses to the quality of audit and to the competence of the office employees. I have not yet seen the results, but I will get this information this afternoon.

As for the final report, it will be ready at the end of the summer.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Then, with those progress reports, you are optimistic as for the goal you are pursuing by giving that terms of reference to Stevenson Kellogg Ernst & Whinney.

**Mr. Dye:** I hope so. I think it will help us making the office more efficient and more effective. It is possible. Mr. Belbeck and his team of consultants, in co-operation with our team, have a very comprehensive study mandate.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Earlier on, you said that you would be very interested in any input from our committee about what should be added or deleted from your 1987 and 1988 annual reports. Is there a mechanism for that kind of input, since it is the first time that you table your estimates before the Standing Committee on Public Accounts? Is there a special mechanism for that input relating to your future annual reports?

**Mr. Dye:** In Part III of the Estimates, pages 38, 39 and 40, there is the list of all the planned audits for next year; they are listed by audit type.

Recently, we prepared a list for next year report. Maybe we will be in a position to give it to you at another time. It is a description of the major themes for next year. It deals with finance management, control and with an analysis of government senior management.

Il y a également la Commission de l'emploi et de l'immigration, le ministère de l'Agriculture, les Douanes et Accise, le



**[Texte]**

Excise, the Department of Energy, Mines and Resources, the Department of External Affairs, the equipment activities of the Department of National Defence and then Materiel in the Department of National Defence, the Department of Supply and Services, the Department of National Health and Welfare, and the Department of Transport—a whole range of special audits that we have to decide on this afternoon to give direction to our staff on that. Then there will be the follow-up chapter, going back two years into the 1985 audit. That is the general plan for next year. We would welcome any inputs that you may wish to give us.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Ma dernière question a trait au *National Audit Office* du Royaume-Uni. On aimerait bien que le vérificateur général nous dise ce qu'il pense de cette méthode de vérification, de la méthode d'optimisation des ressources du *National Audit Office* du Royaume-Uni qui consiste à choisir certains programmes ou certaines activités d'un ministère donné. Par exemple, on parlait de la vérification des prisons britanniques.

What is your thinking about the audit on human resources?

**Mr. Dye:** The British have a little different approach to value for money. They would claim they have been doing it for a very long time, whereas we would claim that we are probably one of the leading-edge organizations in the field.

The British have had a history of taking issues that are not necessarily financial, that could be of a management nature, and reporting on a small segment. You raised their report on prisons. They did an accommodation study on the prisons in Great Britain and they demonstrated that there was a shortage, I think, of 10,000 cells. They had another interesting problem, which was brought out delicately at the public accounts committee that we went to.

Here we provided for you an audit of Corrections last year. Not only did we look at the building program of Corrections but I think we looked at the education, the accommodation, the feeding, the process of parole. We looked at Correctional Services Canada quite broadly, and it was a long report. There in Britain, they looked at one narrow area. I guess the difference is they will take a rifle shot at a particular relatively small target and we are taking a broader view, trying to give you assurances regarding a department.

We are not just looking at the cells in the Corrections Department, which was the subject of their report that you attended. We looked at the whole process of the planning for future cell requirements, the allocation of them, whether or not there are surpluses or deficiencies in certain regions of the country, and we reported. That was only one small part of our report. We gave you a broader report; that is the essential difference.

**[Traduction]**

ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, le ministère des Affaires extérieures, les activités d'équipement du ministère de la Défense nationale et le matériel du ministère de la Défense nationale, le ministère des Approvisionnements et Services, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le ministère des Transports—toute une série de vérifications spéciales au sujet desquelles nous devons prendre des décisions cet après-midi pour instruire notre personnel en conséquence. Ensuite, il y aura le chapitre du suivi, avec un retour en arrière de deux ans dans la vérification de 1985. C'est le plan général pour l'année prochaine. Si vous avez des suggestions, nous sommes prêts à les entendre.

**Mr. Tremblay (Québec East):** My last question will deal with the *United Kingdom National Audit Office*. We would like the Auditor General to tell us if he has considered that audit approach, that *U.K. National Audit Office* approach to value-for-money audits by selecting specific programs or specific activities within a department. For instance, Her Majesty's prisons audit.

Que pensez-vous de cette vérification des ressources humaines?

**M. Dye:** La méthode d'optimisation des ressources des Britanniques est un peu différente. Ils prétendent que chez eux, c'est une très longue tradition. Nous prétendons être à l'avant-garde dans ce domaine.

Les Britanniques ont la réputation de ne pas s'intéresser uniquement aux questions financières, aux questions de gestion, et de faire des rapports sur des questions assez ponctuelles. Vous venez de parler de leur rapport sur les prisons. Il ont fait une étude sur la situation des prisons en Grande-Bretagne et démontré qu'il y avait une pénurie, sauf erreur, de 10,000 cellules. Ils avaient un autre problème intéressant, qui a été évoqué avec délicatesse lors de la réunion du Comité des comptes publics à laquelle nous avons assisté.

L'année dernière, nous avons soumis les Services correctionnels à une vérification. Nous nous sommes intéressés non seulement au programme de construction, mais également au programme d'éducation, à l'aménagement des locaux, à la nourriture, à la procédure de libération conditionnelle. Nous avons examiné l'ensemble des Services correctionnels du Canada, et notre rapport était fort long. En Grande-Bretagne, ils ne se sont intéressés qu'à un tout petit domaine. Je crois que la différence est la suivante: ils concentrent leur tir sur une cible particulière et relativement petite, alors que nous nous intéressons à l'ensemble des activités d'un ministère, afin de répondre à toutes vos questions.

Nous ne consacrons pas uniquement comme eux tout un rapport aux cellules dans les prisons. Nous avons étudié la procédure de planification pour calculer le nombre de cellules nécessaires, leur répartition, déterminé s'il y avait excédent ou pénurie dans certaines régions, et nous avons rapporté nos conclusions. Seulement, ce n'était qu'une petite partie de notre rapport. Nous vous avons donné un rapport beaucoup plus complet; c'est la différence essentielle.

[Text]

• 1045

They also use smaller teams. They will put three to four person-years on an assignment, and so their assignments are much less expensive and they are much smaller, therefore they produce a lot more reports. I think they have produced 40 or 50 reports.

I suspect if you broke our annual report up like theirs you would get something of 100 or more reports in there. And for each report they do, then the public accounts committee responds. I think the public accounts committee has responded close to 50 times.

Another difference is the National Audit Office, to use their terminology, I think drafts the report for their public accounts committee, so it is not the same burden on the committee to produce the amount of reports they turn out. It is a little different process, only in tactics. The strategies are similar. I think the effect is similar. I am impressed with the quality of their work under their new legislation for the National Audit Office. The English Comptroller and Auditor General has the same independence now as the Auditor General of Canada.

Interestingly, for their estimates, the public accounts committee does not hear their estimates meeting. They have a special committee of senior parliamentarians to hear the requirements of the office. It is called, I believe, the National Audit Commission. There are slight differences, but basically the same.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Le mandat de la firme *Stevenson Kellogg Ernst & Whinney* lui permet-il d'étudier l'approche du *National Audit Office* du Royaume-Uni? Savent-ils que cela existe et peuvent-ils en tenir compte dans leurs recommandations?

**M. Dye:** What I like about the National Audit Office approach, Madam Chair, is they report periodically. They get the audit done, and they report it. And they have a schedule, even though the reports are not available at the time. They know all year long they are going to be before the public accounts committee on a certain date. There is annual schedule. And so by June 30 they know they have to have this particular report ready for the June 30 meeting of the public accounts committee. And they are publishing all the time. I think it is 40 or 50 reports. We have had discussions here in the committee about periodic reporting, but it does not seem to be a welcome idea yet. I hope it will happen.

I think you mentioned would Mr. Belbeck in his study look at this aspect. He can, and I think it would make us more efficient, but it takes political will to change that. I have not been able to persuade the government of this day, or previous days, that it would be appropriate.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Mr. Ravis apparently has another meeting. He would like to interject some questions at this time.

[Translation]

Ils utilisent également des équipes plus petites. Ils affectent à chaque tâche trois ou quatre années-personnes, ce qui fait qu'elles reviennent beaucoup moins cher et qu'ils peuvent produire beaucoup plus de rapports. Je crois qu'ils ont produit 40 ou 50 rapports.

Je crois bien que si nous procédions comme eux, nous pourrions tirer de notre rapport annuel un minimum de 100 rapports. Et chaque rapport fait l'objet de commentaires du Comité des comptes publics. Je crois que le Comité des comptes publics en a commenté près de 50.

Une autre différence, je crois, est que le *National Audit Office*, pour utiliser leur terminologie, rédige les rapports du Comité des comptes publics, si bien que la charge de travail pour ce comité n'est pas aussi énorme qu'elle peut paraître. La tactique est un peu différente, mais la stratégie est analogue. Je crois que les conséquences sont analogues. La qualité de leur travail en vertu de la nouvelle loi régissant leur *National Audit Office* m'impressionne. Le contrôleur anglais et le vérificateur général jouissent maintenant de la même indépendance que le vérificateur général du Canada.

Il est intéressant de noter que ce n'est pas le Comité des comptes publics qui étudie son budget. C'est un comité spécial de parlementaires chevronnés qui l'étudie. Je crois que c'est la *National Audit Commission*. Il y a donc de petites différences, mais les objectifs sont les mêmes pour l'essentiel.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Does the term of reference of *Stevenson Kellogg Ernst & Whinney* allow them to study the *United Kingdom National Audit Office* approach? Are they aware of it and can they consider it in their recommendations?

**M. Dye:** Ce qui me plaît dans la méthode du *National Audit Office*, madame la présidente, c'est que leurs rapports sont périodiques. Ils font leur vérification et rédigent un rapport. Ils ont un calendrier, même si les rapports ne sont pas encore disponibles. Ils savent à l'avance à quelle date ils comparaitront devant le Comité des comptes publics. C'est un calendrier annuel. Ils savent que tel ou tel rapport doit être prêt pour la réunion du 30 juin du Comité des comptes publics. Et ils publient en permanence. Je crois qu'ils publient 40 ou 50 rapports. Nous avons discuté ici de cette possibilité de rapports périodiques, mais il ne semblerait pas pour le moment que cette idée soit accueillie favorablement. J'espère qu'elle le sera un jour.

Vous m'avez demandé si M. Belbeck étudierait cet aspect. Il le peut, et je pense que cela nous rendrait plus efficaces, mais c'est une question de volonté politique. Je n'ai pas réussi à persuader le gouvernement actuel ou les gouvernements précédents de l'opportunité de cette méthode.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Je crois que M. Ravis doit participer à une autre réunion. Il aimerait poser quelques questions maintenant.

[Texte]

**The Chairman:** Mr. Grondin is in the same position. He also has another meeting.

**Mr. Grondin:** Everything is set up right now. There is no problem.

**The Chairman:** Fine. Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** Thank you, Madam Chair. I have just a couple of supplementaries, and that is on the subject of timely reports, which I am sure you heard me speak about before. I really feel frustrated, because I think the Public Accounts committee could be a lot more exciting, Madam Chair. I think there could be people really scrambling to get on this committee if we dealt with the timely reports.

I am not trying to belittle your office, Mr. Dye, but it seems to me there are two things that happen in your office throughout the year. One is the ongoing audits where you identify problems and you begin to deal with that department immediately and you are looking for remedial action right away. The only thing is we do not know about it. It is only brought to our attention in October or November, and by that time you are either dealing with the deputy minister who replaced the previous one, or it is old news, or you have sort of lost interest, there is another more sensational story you are looking at. And of course the other big event is what I call the PR event, what I just mentioned earlier.

• 1050

You said the report that comes out costs about \$1 million a chapter to produce. I hope we are getting value for our money in the \$45 million we spend every year. I am not suggesting we are wasting money; I think the audit function is very important. It just seems that we are not getting enough bang for the buck around here.

I guess I am venting some of my frustrations, Madam Chairman. I wonder if between section 8 of the Auditor General's Act there is something we could be doing there, or are there some things that we could be doing as a result of parliamentary reform that would bring about some changes? Maybe this committee is as far advanced as many of them with regards to these internal changes.

**The Chairman:** Before the Auditor General comments, may I suggest that perhaps you need to do some lobbying in your own caucus, Mr. Ravis, because this is an old and ongoing problem, as you know, and I absolutely agree with you. If the Auditor General were reporting on an audit completion basis and if this committee were getting into fresh, timely information, we would all feel much more useful.

There have been numerous attempts to get the Auditor General's Act amended by including the two words "at least" before "annually", which would allow the Auditor General then to report more frequently. It has been resisted by

[Traduction]

**La présidente:** M. Grondin est dans la même situation. Il doit participer à une autre réunion.

**M. Grondin:** La question est réglée, il n'y a plus de problème.

**La présidente:** Très bien. Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** Merci, madame la présidente. J'ai simplement une ou deux questions complémentaires à poser sur l'actualité de ces rapports, questions dont vous m'avez certainement déjà entendu parler. Je me sens vraiment frustré, car je pense que le Comité des comptes publics pourrait être beaucoup plus passionnant, madame la présidente. Je crois que les députés se bousculeraient pour participer aux travaux de notre Comité si les rapports étudiés étaient d'actualité.

Je ne veux pas minimiser l'importance de votre bureau, monsieur Dye, mais il me semble qu'il n'y a que deux choses qui se passent dans votre bureau pendant l'année. La première, ce sont vos vérifications permanentes qui vous permettent d'identifier des problèmes auxquels vous demandez immédiatement aux ministères d'apporter des solutions. Le problème, c'est que nous n'en savons rien. Nous ne sommes informés qu'en octobre ou en novembre, alors que vous êtes soit de nouveau en train de croiser le fer avec le sous-ministre qui vient de remplacer le précédent, soit que la question ait été réglée, soit que vous y ayez perdu tout intérêt, ou encore, qu'une autre histoire plus sensationnelle retienne toute votre attention. Et bien entendu, cet autre gros événement est ce que j'appelle cet exercice de relations publiques que je viens tout juste de mentionner.

Vous venez de nous dire que ce rapport nous coûte 1 million par chapitre. J'espère que nous en avons pour les 45 millions de dollars que nous dépensons chaque année. Je ne dis pas que c'est de l'argent gaspillé; ces exercices de clarification sont très importants. Simplement, il me semble que nous n'en avons pas suffisamment pour notre argent.

Je dis ce que j'ai sur le coeur, madame la présidente. Je me demande si nous ne devrions pas modifier certains des articles de la Loi sur le vérificateur général ou si nous ne devrions pas profiter de la réforme parlementaire pour apporter quelques changements. Notre Comité est peut-être le mieux placé pour faire ce genre de propositions.

**La présidente:** Avant que le vérificateur général ne vous réponde, pourrais-je vous suggérer d'aborder cette question dans votre propre caucus, monsieur Ravis, car, comme vous le savez, ce n'est pas un problème qui date d'aujourd'hui, et je suis tout à fait d'accord avec vous. Si le vérificateur général nous faisait un rapport chaque fois qu'une vérification est terminée et si les renseignements qui nous étaient communiqués étaient d'actualité, nous nous sentirions tous beaucoup plus utiles.

De nombreuses tentatives ont été faites pour que l'on ajoute à la Loi sur le vérificateur général les deux mots «au moins» avant «annuel», ce qui permettrait au vérificateur général de nous présenter des rapports plus fréquemment. Les gouverne-



## [Text]

governments of all political stripes. I think the fear is that instead of having horror stories once a year we would have horror stories every month. I am sure it is the other way around, that if the Auditor General were reporting more frequently, the media would treat those reports in a more serious fashion and they would not be just a one-day wonder.

The last time this debate came up in the House there was an exchange of correspondence with the President of the Treasury Board, which you are aware of, which has been circulated, and the matter was not entirely closed. It could be re-opened and I think we should re-open it.

Mr. Dye, do you wish to comment?

**Mr. Dye:** Thank you, Madam Chairman. Yes, I was intrigued by the government's response of why they did not at this time believe they should have periodic reporting. It seems to me the line of response was they were waiting for some pronouncement from the Public Sector and Accounting and Auditing Committee of the CICA. I am not quite sure how that is related to the need for parliamentarians to have timely and useful information. I thought it was a dumb answer.

Going back to Mr. Ravis's concern about timeliness, fortunately, in the audit process the way we do it now I think the taxpayer is being reasonably well served in that the department is well aware of the audit. They see draft chapters probably three months or more before you do, and they respond. I think the typical senior bureaucrat does not want to be in a position of being embarrassed, so they try to make what they see as realistic adjustments in order that if you call them six months later or a year later they have had an opportunity to get their act in order.

So the pressure that is on them, knowing the report is going public, plus a detailed report on items that are probably below the level of interest to this committee, some of the nitty-gritty... they get many thousands of pages of letters from us, management letters and project reports, well in advance of tabling—and they act on them. So I think the corrections and adjustments are being made even if this committee does not even hear the chapter.

My view is the committee should hear all the chapters. I think that is the last part of the accountability circle, if you will. I view you as being very important because if PAC—Parliament—says this is the way bureaucracy should manage, that has a lot more clout than a complaint from an auditor general, which the bureaucracy can resist. But I do not think they can resist Parliament giving directions.

So it is not all bad. Some of the audits are not time-based. For example, the project we are doing this year, the Financial Management Control Study, where we are coming along ten years later... We did a study like that in 1976 or 1977. We are coming back a decade later.

## [Translation]

ments, quelle que soit leur couleur politique, s'y sont toujours opposés. Au lieu de n'entendre des horreurs qu'une fois par an, je crois qu'ils ont peur d'en entendre tous les mois. Je suis persuadé du contraire. Si le vérificateur général nous présentait des rapports plus fréquemment, les médias les considéreraient d'une manière plus sérieuse et n'en feraient pas un événement annuel de gorges chaudes.

La dernière fois que cette question a été évoquée à la Chambre, il y a eu un échange de correspondance avec le président du Conseil du Trésor. Correspondance qui, comme vous le savez, a été divulguée, et la question n'est pas complètement close. Elle pourrait être rouverte; je pense que nous devrions la rouvrir.

Monsieur Dye, souhaitez-vous dire quelque chose?

**M. Dye:** Merci, madame la présidente. Oui, l'argument du gouvernement s'opposant pour le moment à cette idée de rapport périodique m'a laissé perplexe. Il semble vouloir attendre la réaction du Comité du secteur public, de la comptabilité et de la vérification de l'Institut canadien des comptables agréés. Je ne vois pas le rapport avec la nécessité de renseignements actuels et utiles pour les parlementaires. J'ai trouvé cet argument stupide.

Pour revenir au problème d'actualité évoqué par M. Ravis, je crois, et c'est heureux, que nos vérifications servent raisonnablement les intérêts des contribuables dans la mesure où les ministères savent exactement à quoi s'en tenir. Ils voient les projets de chapitres au moins trois mois avant vous et ils prennent des dispositions en conséquence. Je crois que d'une manière générale, les bureaucrates n'aiment pas être mis dans l'embarras et qu'ils essaient d'apporter les ajustements nécessaires, afin que si vous les convoquez six mois plus tard ou un an plus tard, ils puissent faire la démonstration de leur bonne volonté.

Ils se sentent donc poussés par nous, sachant que ce rapport sera rendu public, accompagné d'un rapport détaillé sur des questions qui n'intéressent probablement pas votre Comité, sur des questions très prosaïques... nous leur envoyons des milliers de pages de lettres, sur leur gestion, sur leurs projets, bien avant le dépôt du rapport, et ils prennent des mesures en conséquence. Ces corrections et ces ajustements sont donc apportés même si votre Comité n'étudie pas le chapitre qui les concerne.

J'estime que votre étude devrait porter sur tous les chapitres. Vous êtes le dernier maillon de la chaîne en matière de responsabilité. Je considère que vous êtes très importants, car si le Comité des comptes publics—le Parlement—dit que c'est ainsi que la bureaucratie devrait fonctionner, l'impact est beaucoup plus fort qu'une simple plainte du vérificateur général à laquelle la bureaucratie peut opposer son inertie. Elle ne peut opposer son inertie à la volonté du Parlement.

Tout n'est donc pas si pire. Certaines de ces vérifications sont intemporelles. Par exemple, le projet dans lequel nous nous lançons cette année, cette étude du contrôle de la gestion financière, ne portera ses fruits que dans dix ans... Nous avons fait une étude semblable en 1976 ou 1977. Nous en faisons une autre dix ans plus tard.

[Texte]

• 1055

The timing on that is not as critical. A number of our smaller audits could be easily reported periodically, like the National Audit Office does. Some of the bigger ones take a year and a half, two years to complete.

**Mr. Ravis:** Madam Chairman, I am wondering if the Auditor General would just like to comment on the use of section 8 as one possible solution to this.

**Mr. Dye:** Certainly. Section 8 in the Auditor General report allows me to report matters of pressing importance and urgency that in my opinion should not be deferred to the annual report. I have resisted using this for what I think are the run-of-the-mill usual reporting activities of this office. To my knowledge, section 8, which has existed now since 1977, has never been used. I have been encouraged to use it by this committee and I have resisted it on the basis that I do not think that is what Parliament intended at the time in giving me section 8.

I think section 8 is to enable me to deal quickly with an urgent issue that is very pressing. The ordinary auditing we do, while I would like to have it out on a more timely basis, I have trouble putting it in that category that Parliament felt they needed to have their auditor come in on an issue right away, if it was important. Now, I would certainly take direction from this committee; if the committee said deem everything important, I would hear you.

**Mr. Ravis:** I would just like to conclude, Madam Chairman, by suggesting that possibly the Auditor General does not have to go public using section 8, although there may be instances where he wants to.

I guess I would feel better as a member of this committee if things were brought to us in confidence by the Auditor General, seeing that he does work for us and for Parliament, and we had an opportunity to say yes, this is very important; yes, we should go public with it. I think it would make us feel like we really are holding people accountable in government, whether it is departments or bureaucrats, rather than sort of dealing with this on an after-the-fact kind of approach.

**Mr. Dye:** Madam Chairman, most of our audit is after the fact; that is the nature of auditing. We have attempted to do ongoing auditing and getting in the middle of government negotiations. It has not worked well, because the government responds that you cannot audit us while we are say negotiating with the banks because it might do the taxpayers a great disservice if you meddle in this, Auditor General. If I complain about the processes of the Department of Finance in those types of negotiations, they say you are giving up our strategies to the banks and in the end it would cost the taxpayers. They are right, I think. In that particular case, I backed off and said all right, I will wait until it is over.

Getting into activities here and now is very difficult. We have successfully, I think, undertaken audits of capital projects

[Traduction]

Le moment n'est pas aussi critique. Un certain nombre de nos petites vérifications pourraient facilement être reportées périodiquement, par exemple celles que fait le Bureau de vérification national. D'autres vérifications plus importantes prennent un an et demi ou deux ans.

**M. Ravis:** Madame la présidente, je me demande si le vérificateur général pourrait nous dire ce qu'il pense de l'utilisation de l'article 8 comme solution possible.

**M. Dye:** Certainement. L'article 8 du rapport du vérificateur général me permet de faire rapport des questions pressantes et urgentes qui ne peuvent attendre, à mon avis, le rapport annuel. J'ai cherché à ne pas utiliser cet article pour ce que je considère être des activités banales et normales de ce bureau aux fins des déclarations annuelles. À ma connaissance, l'article 8, qui existe depuis 1977, n'a jamais servi. Le Comité m'a encouragé à l'utiliser, et j'ai résisté, parce qu'à mon avis, ce n'était pas ce que le Parlement prévoyait comme utilisation lorsqu'il m'a remis l'article 8.

À mon sens, l'article 8 doit permettre de traiter rapidement d'une question urgente et très pressante. La vérification ordinaire que nous faisons, même si elle doit être faite à temps, autant que possible, je ne la vois pas comme faisant partie de la catégorie des activités dont le vérificateur doit faire rapport immédiatement parce qu'elle est importante de l'avis du Parlement. J'accepterais certainement des directives de la part des membres du Comité, si ce dernier était d'avis que toutes ces activités étaient importantes. Je m'y conformerais.

**M. Ravis:** Je termine en disant, madame la présidente, que le vérificateur général n'aurait peut-être pas à annoncer publiquement qu'il se sert de l'article 8, même si, dans certains cas, il vaudra peut-être le faire.

Je me sentirais mieux en tant que membre du Comité si le vérificateur général nous faisait part confidentiellement de ces questions, étant donné qu'il travaille pour nous et pour le Parlement, et que nous aurons l'occasion de dire quelles questions sont très importantes, et il faut le dire publiquement. Nous aurions vraiment l'impression que nous tenons ces personnes responsables envers le gouvernement, qu'il s'agisse de ministères ou de bureaucrates, plutôt que de traiter de la question une fois que les choses sont faites.

**M. Dye:** Madame la présidente, la plupart de nos vérifications se font une fois que les choses sont faites, c'est la nature même de la vérification. Nous avons tenté de faire de la vérification permanente et de participer aux négociations du gouvernement. Cela n'a pas très bien marché, car le gouvernement a répondu qu'on ne pouvait vérifier pendant les négociations avec les banques, que ce ne serait pas rendre service aux contribuables si on s'ingérait de cette façon. Si je me plains des méthodes du ministère des Finances au cours de ce genre de négociations, on me dit: vous faites connaître aux banques nos stratégies, et finalement, ce sera le contribuable qui paiera. Je crois qu'ils ont raison. Dans ce cas-ci, j'ai fait marche arrière et je leur ai dit: très bien, je vais attendre que ce soit terminé.

Il est très difficile d'intervenir au beau milieu des activités. Nous avons commencé avec succès la vérification de projets

*[Text]*

that are long in nature. We have gone in in the middle of them and determined that the government does not own the land. I do not think they do yet, I would say, on the museums. We are in the mid-point. The thing is in construction. We have tackled those, but it is difficult to audit in the middle of an activity. I think the act contemplates looking backward.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Roman.

**Mr. Roman:** Thank you, Madam Chairman. I want to refer to a letter. I think it was on January 31, 1985 that you wrote to the chairman of the committee. Following through with this particular letter, and of course with respect to some of the remarks you have already made today, you have established a basic priority into the areas that you are going to concentrate the manpower and then split the amount of money, \$46 million, \$47 million into the coming year.

I think the general question initially is although you have mandatory requirements of doing certain things, have you really identified the areas where you believe you are going to do audits on that are going to come up with the greatest amount of savings in the upcoming year? In other words, are you attacking specifically those problems so that in your opinion the money being utilized by the Auditor General's office will be spent most effectively?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, Mr. Roman raises the question of saving. It is an interesting question because my American counterpart often aims his audits at an objective of achieving a saving. That has not been the history of the Canadian audit office or the British audit office. In analysing our mandate, we believe our role is to provide assurance to Parliament that the government is managing or accounting in an appropriate way. The focus has not been on savings, nor have we claimed savings.

• 1100

If you read the annual report of the General Accounting Office, Mr. Bowsher will claim he saves  $x$  billions of dollars through the work of his office. I think we probably do succeed in saving considerable sums for the taxpayer, but we do not lay claim to it.

We noted about two years ago this committee started to talk about savings. The vice-chairman of the day was particularly keen on it, so you will see in this year's report a number of comments about savings. A few crept in last year where we could get them in. We have changed the focus of reports slightly to indicate to Parliament opportunities for savings.

Cash management was one we could turn on fairly quickly. We were able to demonstrate if the government paid its bills at the appropriate time rather than early it could save \$19 million. If it put the money in the bank right away instead of delaying it, there was another \$18 million saving. If it

*[Translation]*

d'immobilisations à long terme. Nous sommes arrivés au beau milieu de ces projets pour déclarer que le gouvernement n'est pas propriétaire des terres. Je ne crois pas qu'il le soit encore, pour les musées par exemple. Nous sommes à mi-chemin. C'est là qui en est la construction. Nous avons commencé, mais il est difficile de vérifier au beau milieu d'une activité. Je crois que la loi prévoit qu'on vérifie des choses qui sont faites.

**La présidente:** Je vous remercie. Monsieur Roman.

**M. Roman:** Merci, madame la présidente. J'aimerais me reporter à une lettre du 31 janvier 1985 que vous avez adressée au président du Comité. Suite à cette lettre, et compte tenu bien sûr des remarques que vous avez déjà faites aujourd'hui, vous avez établi une priorité de base dans les domaines où vous concentrez votre main-d'œuvre et partagé votre budget de 46 ou 47 millions de dollars pour l'année qui vient.

Voilà la question: même si vous avez des exigences pour faire certaines choses, est-ce que vous avez vraiment identifié les secteurs où il faut, à votre avis, faire des vérifications et où on pourrait faire le plus d'économies au cours de l'année qui vient? Autrement dit, est-ce que vous abordez surtout ces problèmes pour que le Bureau du vérificateur général utilise les sommes prévues de la façon la plus efficace?

**M. Dye:** Madame la présidente, M. Roman soulève la question des économies. La question est intéressante, car mon homologue américain fait souvent ses vérifications en cherchant surtout à réaliser des économies. Ce n'est pas ce qui s'est fait historiquement au Bureau des vérifications du Canada ou au Bureau des vérifications de la Grande-Bretagne. En examinant notre mandat, nous croyons que notre rôle est de garantir au Parlement que le gouvernement administre de la bonne façon ou est responsable comme il doit l'être. Nous n'avons pas mis l'accent sur les économies, nous n'avons pas non plus prétendu épargner.

Si on lit le rapport annuel du *General Accounting Office*, on voit que M. Bowsher prétend avoir épargné  $x$  milliards de dollars à cause du travail de son bureau. J'estime que nous épargnons probablement beaucoup d'argent pour les contribuables, mais nous ne le revendiquons pas.

Il y a environ deux ans, le Comité a commencé à parler d'économies. Le vice-président, à l'époque, s'y intéressait beaucoup; par conséquent, vous verrez dans le rapport de cette année un certain nombre de commentaires au sujet des économies. Il y en a eu quelques-unes dans le passé, là où on pouvait les faire. On a modifié légèrement dans le rapport l'importance donnée à certaines questions pour signaler au Parlement les possibilités de faire des économies.

On peut par exemple le faire facilement pour la gestion des espèces. Nous avons pu prouver que si le gouvernement payait ses factures au moment opportun plutôt que de le faire trop tôt, il pourrait épargner 19 millions de dollars. Si on plaçait immédiatement l'argent à la banque, sans retard, on pourrait épargner de nouveau 18 millions de dollars. Si le gouverne-



[*Texte*]

managed other parts of it better there was a \$25 million saving.

We can change the focus, and we believe the committee would like us to bring more cost-saving matters to your attention. We are starting to do this.

**Mr. Roman:** Is your audit for the upcoming year geared to investigate certain areas where you believe a substantial saving can be derived as a result of the detailed work your audit teams will perform? Is it done specifically for that reason?

**Mr. Dye:** Our audit is not done with savings as the major priority because it is not set out in the act as such. Our special audits this year will all indicate opportunities for saving. Certainly it is a theme and a part of our plan. It is not the priority for any year, and I do not know if it ever will be. It could well be if this committee changes our act.

I believe my job is to give you assurance about management processes. Part of it is systemic. It may well be that my office could say everything is fine; I think this is a good report to the Public Accounts Committee or to Parliament saying this department is functioning as one would reasonably expect; you have good processes, you have the right people in place to do the job, you are meeting your mandate and we have nothing further to report. I think this would be very useful to the committee, because then you would not have to worry about it when there is something else you might choose to look at.

We are not avoiding those that are managing well and already saving money and sort of concentrating on the bad actors, if you will. We are auditing across the government.

**Mr. Roman:** Maybe I am a little confused, because I thought your emphasis on value for money in effect sort of precipitates the fact that you are going out there to make sure the dollar is being spent wisely and possible savings should be an important component of the final product.

**Mr. Dye:** I think this is a very appropriate observation. The term "value for money" conjures up only the idea of savings in the minds of many people. In fact, it is not. It should in the end provide that the cost of an activity is reasonable. It would not necessarily guarantee the cost of an activity is the lowest possible cost.

When we look at due regard to economy, for example, which is one of our themes and which gets you into cost savings, the process is important too. We would not be critical of a department that spent more than the lowest bidder price if they went through a thoughtful process, did all the reasonable things one would do in, say, an acquisition activity and paid a price, whatever it may be, and then found out later it could have been bought for some lower price. If the department went through all the reasonable processes to acquire something, we would not criticize it under the due regard to economy.

[*Traduction*]

ment gèrait mieux d'autres aspects de cette question, il pourrait, là encore, épargner 25 millions de dollars.

On peut déplacer l'importance accordée aux questions, mais nous croyons que le gouvernement aimerait qu'on lui signale davantage les activités où on pourrait épargner des frais. Nous commençons à le faire.

**M. Roman:** La vérification que vous ferez au cours de l'année qui vient sera-t-elle axée sur des enquêtes dans certains secteurs où il pourrait y avoir, à votre avis, des épargnes à réaliser à cause du travail détaillé que feront vos équipes de vérification? Est-ce que vous le faites précisément dans cette optique?

**M. Dye:** Nous ne faisons pas de vérification en ayant comme première priorité l'épargne, car la loi ne l'approuve pas comme telle. Nos vérifications spéciales cette année signaleront toutes les occasions d'épargne. C'est là un terme que nous avons adopté et qui fait partie de notre plan. Il ne s'agit pas de priorité pour telle ou telle année, et je ne pense pas que ce soit jamais le cas. Ce pourrait l'être si le Comité modifiait la loi.

Mon rôle est de vous rassurer au sujet des méthodes de gestion. Une partie de ce travail se fait de façon systématique. Il se peut très bien que mon bureau dise: tout va très bien; il s'agit d'un bon rapport au Comité des comptes publics et au Parlement disant que ce ministère fonctionne aussi bien qu'on pourrait raisonnablement s'y attendre; les méthodes sont bonnes, les gens qu'il faut sont en place et font leur travail, le mandat est respecté et il n'y a rien d'autre à rapporter. Ce serait très utile pour les membres du Comité, à mon avis, car à ce moment-là, vous n'auriez pas à vous inquiéter au moment où il vous faut vous occuper d'autres choses.

Nous n'évitons pas les ministères qui s'en tirent bien ou qui ont déjà épargné de l'argent, pour nous concentrer sur ceux qui se portent moins bien, si vous voulez. Nous vérifions à l'échelle du gouvernement.

**M. Roman:** Je ne comprends pas très bien, car je croyais que vous mettiez l'accent sur l'optimisation des ressources, sur le fait que vous faites vos vérifications pour vous assurer que le dollar dépensé l'est à bon escient et, à mon avis, des économies éventuelles devraient représenter un élément important du produit fini.

**M. Dye:** Cette observation est très judicieuse. L'expression «optimisation des ressources» n'évoque dans l'esprit de bien des gens qu'une idée d'épargne. En réalité, ce n'est pas le cas. Elle devrait révéler en définitive que les coûts d'une activité sont raisonnables. Elle ne garantirait pas nécessairement que le coût est le moins élevé possible.

Si on tient compte de la considération due à l'économie, par exemple, un autre thème qui nous amène à l'épargne, il s'agit là également d'un processus important. Nous ne critiquerons pas le ministère qui a dépensé plus que la soumission la plus basse après mûre réflexion, qui a fait raisonnablement tout ce qu'il fallait faire en matière d'acquisition et de paiement, quel que soit le cas, pour se rendre compte plus tard que l'achat aurait pu se faire à un prix moindre. Si le ministère a suivi un processus raisonnable pour acheter quelque chose, nous ne le critiquerons pas en vertu de la considération due à l'économie.

*[Text]*

If it achieved the lowest price by dumb luck without any plan at all, did no analysis and went and bought an oil company, for example, and paid a very low, attractive price, we would think it was wrong. We would be critical of the department for haphazard spending of taxpayer dollars, which they lucked out on and happened to get a good price on. This is still not good enough. You have to achieve a reasonably low price and a reasonable process to ensure that the taxpayer is being well served.

• 1105

**Mr. Roman:** I have another question with respect to your costs. What prohibits the Auditor General from charging back costs incurred in auditing a department? Are there specific requirements that you cannot do it?

**Mr. Dye:** Madam Chair, it is more tradition. We do recover some of our costs when we are auditing international people. We do the German Air Force as a group in Manitoba. They ask us to audit their activities, and we send them a bill and recover our costs on it.

We do have a costing system, which is in Part III. We show you the costs fully loaded, including our rent and the free cheques that are provided by the government. Everything that is a cost either in my accounts or provided by government through some other cross-service is included in our costs, and we recognize those as costs. We know what our costs are, and we could bill, as you may be suggesting.

We have taken the approach—and I think it comes out of the act—that we are to audit for Parliament and make our examination. Section 5 of our act says we must go out and examine. There are requirements in the FAA to do the Crown corporations. We have not sent bills. The tradition is not to, and my position has been that I send one bill a year to Parliament. I am in the process of doing it with you; that is, to justify the financial requirements I have.

We see it as one cost to audit for Parliament as a whole, although we do it in pieces; it is broken up into projects. We could bill. They do it in other jurisdictions. It is done in Australia. It is not done in the United States.

**The Chairman:** Mr. Roman, I wonder if you would allow me to interrupt this for a minute; we have two business items to deal with while we still have a quorum.

*[Translation]*

S'il obtenait le prix le moins élevé par pure chance, sans l'avoir prévu du tout, sans avoir fait d'analyse, puis se portait acquéreur d'une société pétrolière, par exemple, à un prix très bas, très intéressant, nous ne l'approuverions pas. En pareil cas, nous reprocherions au ministère d'avoir dépensé l'argent des contribuables au petit bonheur, même si la chance aura voulu qu'il tombe bien et qu'il ait un bon prix. Cela ne suffit pas. En effet, pour bien servir les contribuables, il faut non seulement obtenir un prix raisonnables, mais également prévoir une marche à suivre raisonnable.

**M. Roman:** J'aimerais vous poser une autre question relativement à vos coûts. Qu'est-ce qui empêche le vérificateur général de facturer les ministères pour ce que cela lui coûte d'en faire la vérification? Y a-t-il des exigences vous interdisant de le faire?

**M. Dye:** Madame la présidente, ce serait plutôt une question de tradition. Nous récupérons certains de nos coûts lorsque nous faisons des vérifications auprès de groupes internationaux. Par exemple, nous vérifions un groupe de l'armée de l'air allemande au Manitoba. Ces gens-là nous demandent de vérifier leurs activités, et nous leur envoyons une facture, ce qui nous permet de récupérer nos coûts.

Nous avons un système d'établissement des coûts qui figure dans la partie III. Vous y trouverez nos coûts d'ensemble, comprenant tous les frais indirects, dont ceux correspondant à notre loyer et aux chèques gratuits fournis par le gouvernement. Tout ce qui constitue un coût dans mes comptes et tout ce qui est fourni par le gouvernement par le biais d'un autre service figure dans nos coûts, et ils sont reconnus comme tels. Nous savons ce que sont nos coûts et nous pourrions très bien facturer les gens pour nos services, comme vous semblez le proposer.

Notre approche—et je pense que cela découle de la loi—c'est que nous devons faire des vérifications pour le Parlement et en examiner les résultats. L'article 5 de la Loi sur le vérificateur général stipule que nous devons effectuer ces examens. En vertu de la Loi sur l'administration financière, nous sommes tenus d'examiner également les activités des sociétés de la Couronne. Nous n'avons cependant pas envoyé de factures. La tradition ne le veut pas, et, en ce qui me concerne, je me contente d'envoyer une facture par an au Parlement. J'y travaille justement: en effet, je suis en train de justifier mes besoins financiers.

Dans notre optique, même si notre travail est morcelé, même s'il est découpé en plusieurs projets, tout cela représente un coût d'ensemble correspondant à toutes les vérifications requises par le Parlement. Nous pourrions facturer les gens pour nos services. Cela se fait ailleurs, notamment en Australie. Mais cela ne se fait pas aux États-Unis, par exemple.

**La présidente:** Monsieur Roman, permettez-moi de vous interrompre un instant. Il nous reste encore à régler deux questions internes, et j'aimerais profiter du fait que nous avons toujours le quorum pour le faire.

**[Texte]**

First, I would ask the clerk to distribute copies of the budget of the committee, since it is due tomorrow. If it is the pleasure of the committee to approve this budget, we could send it on its way. You will notice that the budget is for the basic ongoing expenses of hearings only, with the exception of the costs of travel by the chairman, vice-chairman, and one staff member to Quebec City to attend the ninth annual meeting of the Canadian Council of Public Accounts Committees in July 1987. There have been suggestions from members for further travel. But if the committee accepts those suggestions, we could put in a supplementary budget. You have before you the very basic budget.

**Mr. Roman:** I will move the basic budget of \$7,700.

**Mr. Hovdebo:** We are in a cheap outfit. I have the agricultural budget here, which is \$68,000.

**The Chairman:** Mr. Grondin.

**M. Grondin:** C'est considérablement moins élevé que le budget du vérificateur général. Je pense qu'on peut se permettre de l'adopter.

There will be no problem for you.

**The Chairman:** So moved by Mr. Roman.

**Mr. Grondin:** Really, when I see \$7,700, it is only because there are always three zeros after.

Motion agreed to.

**The Chairman:** The other matter is the letter from the Minister of Finance in response to the first report of this committee concerning income tax remission orders. The letter was circulated to members, but I would like a motion to append it to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Motion agreed to.

**Mr. Dye:** Perhaps I could just finish the response I was giving to Mr. Roman on the question of billing. I would be concerned if departments were obliged to pay our bills for our audit. For example, let us take the Department of National Defence. Let us say we decided we wanted to audit the CF-18 acquisition and the department said they did not want to pay to audit the CF-18 and resisted this. I think it would impair our ability to serve you well. Knowing they are going to have to include our bill for let us say a million dollars in their estimates, the department would say we do not want to pay that; we do not want to be audited at all, but given we are going to be audited and we have to pay for it, we should make the choice of what is going to be audited. It is one of the risks. It might impair our independence to some extent, although we have the full force of the law behind us. When you send a bill, it is a factor.

**[Traduction]**

Tout d'abord, je demanderais au greffier de distribuer des copies du budget du Comité, étant donné qu'il doit être déposé demain. Si le Comité adoptait le budget, nous pourrions tout de suite l'acheminer aux responsables. Vous constaterez que le budget ne couvre que les frais habituels correspondant aux séances, ainsi que ceux qui seront engagés par la présidente, le vice-président et un membre du personnel, qui vont se rendre à Québec en juillet 1987 pour la neuvième réunion annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Plusieurs députés ont par ailleurs proposé que le Comité entreprenne d'autres voyages. Si le Comité acceptait ces propositions, nous pourrions alors demander un budget supplémentaire. Ce que vous avez devant vous, donc, c'est le budget de base.

**M. Roman:** Je propose que l'on adopte le budget de base de 7,700\$.

**M. Hovdebo:** Nous ne coûtions vraiment pas très cher. J'ai ici le budget de l'agriculture, et il s'élève, lui, à 68,000\$.

**La présidente:** Monsieur Grondin.

**Mr. Grondin:** That is considerably smaller than the Auditor General's budget. I think we can afford that.

Il n'y aura aucun problème pour vous.

**La présidente:** Il a été proposé par M. Roman que le budget soit adopté.

**M. Grondin:** À vrai dire, je lis 7,700\$... en général, il y a toujours trois zéros qui suivent.

La motion est adoptée.

**La présidente:** L'autre question qu'il nous faut régler, c'est celle de la lettre du ministre des Finances donnant réponse au premier rapport du Comité concernant les ordonnances sur les remises d'impôts. Des copies de la lettre ont été distribuées aux membres, mais j'aimerais bien qu'on puisse l'annexer aux procès-verbaux et témoignages de la séance d'aujourd'hui.

La motion est adoptée.

**M. Dye:** Je pourrais peut-être maintenant terminer la réponse que j'étais en train de donner à M. Roman relativement à la question de la facturation. Cela m'inquiéterait si les ministères étaient tenus de payer nos factures pour toute vérification. Prenez par exemple le ministère de la Défense nationale. Admettons que l'on ait décidé de faire une vérification des CF-18 et que le ministère nous dise qu'il n'est pas prêt à en payer les frais. Cela entraverait notre capacité de bien vous servir. Les responsables du ministère, sachant fort bien qu'ils auraient à inclure notre facture de, disons, un million de dollars, dans leurs prévisions budgétaires, nous diraient: nous n'en voulons pas, de cela. Nous ne voulons pas qu'une vérification soit effectuée chez nous, mais si cela nous est imposé, et si nous devons en payer les frais, alors, nous devrions pouvoir choisir ce qui va être vérifié. C'est là un des risques. Cela pourrait, dans une certaine mesure, nuire à notre indépendance, même si nous pouvons nous appuyer entièrement sur la loi. Lorsque vous envoyez une facture, c'est un facteur.



[Text]

• 1110

[Translation]

There is some middle ground in some jurisdictions. You get the government being audited without a bill and the Crown corporations receiving a bill. Then you set up a potential competitive situation between the audit office and the private sector.

I am prepared to be competitive and fully accountable. I insist my office audit well, not to the lowest budget item and not just skimming the surface to meet the minimum generally accepted accounting principles and generally accepted auditing standards. I do not think it is good enough. I want to do our projects properly and well.

We would find ourselves in a very interesting competitive situation where we might have traditionally done an assignment for \$200,000. Any one of the major firms could say we can do that for \$150,000. The other one would say if they are going to get it for \$150,000, we will try for \$135,000. Whether Parliament would receive the quality of auditing I think is appropriate is a good question. The minimum standards would always have been met and the costs could be reduced. I do not want to associate myself with minimum standards. I like to do things properly.

**Mr. Roman:** Mr. Dye, in the cases of the Crown corporations, where you are a joint auditor or you are going to do the entire audit, the other auditors are going to be private people. They will be charging Crown corporations for whatever work is performed by them. In your particular case, you will not be billing.

**Mr. Dye:** That is correct.

**Mr. Roman:** It would add to your overall costs of work to be done annually. From a proper budgeting point of view and a business transaction, the Crown corporation does not incur any costs associated with the work done by the Auditor General. It is reflected in your budget.

**Mr. Dye:** That is true.

**Mr. Roman:** How much of your budget could be related to that kind of activity dealing with Crown corporations?

**Mr. Dye:** How much of my budget is related to the cost of auditing Crown corporations? I will give you that information in a jiffy. It is all set out on page 34 up to page 36 or 37. I think they are audit type three; \$12 million went to Crowns.

Let me give you a good example where it might be apparent to you it is a question of cost. Canada Post is a situation where we are joint auditors with the private sector auditors. The audit takes about 9,000 hours. We split it equally, 4,500 hours each. Using our up-cost basis, which accounts for every penny

Dans certains pays, il y a un terrain d'entente, un entre-deux. Le gouvernement subit une vérification et n'est pas facturé, alors qu'une facture est envoyée aux sociétés d'État. Cela donne lieu à une situation potentiellement concurrentielle entre le bureau du vérificateur et le secteur privé.

Je suis tout à fait prêt à être concurrentiel et pleinement responsable. J'exige que mon équipe fasse de bonnes vérifications, ne se contentant pas d'examiner les postes budgétaires les moins importants ni de tout simplement effleurer la surface des choses, pour satisfaire aux normes et aux principes minimaux en matière de comptabilité et de vérification. Je ne pense pas que cela soit suffisant. Je tiens à ce que notre travail soit bien fait.

Nous pourrions nous retrouver dans une situation concurrentielle très intéressante. Admettons que l'on ait traditionnellement effectué une vérification donnée pour 200,000 dollars. L'une des grosses sociétés privées pourrait proposer de faire le même travail pour 150,000 dollars. Une autre société pourrait ensuite se dire que si son concurrent peut obtenir le contrat pour 150,000 dollars, elle s'essaiera à 135,000 dollars. Reste à savoir si le Parlement obtiendrait alors un service de vérification de qualité. C'est une question à laquelle il convient, je pense, de réfléchir. Les normes minimales seraient toujours respectées, et les coûts seraient moindres. Or, les normes minimales ne m'intéressent pas du tout. J'aime que les choses soient bien faites.

**M. Roman:** Monsieur Dye, dans le cas de sociétés de la Couronne, où vous pouvez très bien être responsable de la vérification dans son ensemble ou bien n'être qu'un covérificateur, les autres vérificateurs feront partie du secteur privé. Ils factureront les sociétés de la Couronne pour la partie du travail qu'ils feront. Or, vous, vous ne leur enverrez pas de facture.

**M. Dye:** C'est exact.

**M. Roman:** Cela ne fera qu'augmenter le coût total du travail que vous faites annuellement. Sur le plan budget et transaction, la société de la Couronne n'a rien du tout à déboursier pour le travail effectué par le vérificateur général. C'est dans votre budget que ces coûts se trouvent reflétés.

**M. Dye:** C'est exact.

**M. Roman:** Quelle part de votre budget correspond à des activités de ce genre que vous menez pour des sociétés de la Couronne?

**M. Dye:** Quelle part de mon budget correspond à ce que coûte la vérification des sociétés de la Couronne? Je vais vous donner ce renseignement dans un instant. Tout cela figure aux pages 36 à 39 ou 40. Je pense qu'il s'agit de vérification de type 3. Il y a eu 12 millions de dollars pour les sociétés de la Couronne.

Je vais vous donner un exemple qui illustrera bien que c'est une question de coût. C'est nous qui révérons les états financiers de la Société canadienne des postes avec des vérificateurs du secteur privé. La vérification demande environ 9,000 heures de travail. Nous prenons chacun 4,500 heures. Si

## [Texte]

we pay to run our shop plus the free rent—which is not free because it costs the taxpayer money—and all the other services, our costs for exactly the same number of hours were of the order of \$245,000. I think that is what it was.

Our private sector colleagues were about \$35,000 to \$40,000 higher. I think my hourly rate on the mix of staff we employ on the same kind of work as a private sector auditor is competitive. I am not troubled that our cost per unit is unreasonable.

**Mr. Roman:** Did you bill Canada Post?

**Mr. Dye:** No. Canada Post costs are several hundred thousand dollars lighter for audit. Those costs rest in my budget. At the end of the day, does that matter? You have a full report of every nickel we have spent and intend to spend. It is called audit for Parliament as opposed to a line in the Post Office somewhere. The taxpayer is going to wind up with a part of it, one way or the other.

• 1115

I am agreeable to going the other way and sending bills, but I do not think the taxpayer would be particularly well served if it meant a sudden shift of the audits away from my office to a minimum basis—you know, do the minimum—and I do not like that.

**Mr. Roman:** I can understand government departments; for instance, you mentioned the Department of National Defence, but I am talking more specifically about the Crown corporations that are supposed to basically be run as businesses or as a business would be, without affiliation: affiliated with the government but run as private enterprise should be. Then why would you not bill?

**Mr. Dye:** I am saying we could. Certainly on the schedule Cs, our part II of schedule C, those are the commercially competitive ones and a bill would be sent.

**Mr. Roman:** Would that require a motion by Parliament or a request by this committee? How would it be implemented?

**Mr. Dye:** It could be put in our act. I think that is the case in the Australian act; here, they send bills to the Crown corporations. I do not think their Crown corporations have any opportunity to dispute the bill. I think it is just sent and items are crossed through the government computer and the cost of auditing shows up in the Crown corporation rather than in the audit office.

## [Traduction]

l'on utilise la formule des coûts majorés, qui tient compte de chaque cent que nous dépensons pour faire tourner notre boutique, plus le loyer gratuit—qui n'est pas vraiment gratuit, parce qu'il coûte de l'argent aux contribuables—et pour tous les autres services, nos coûts étaient de l'ordre de 245,000 dollars. En tout cas, c'est ce chiffre que j'ai en tête.

Pour le même nombre d'heures, nos collègues du secteur privé avaient compté de 35,000 à 40,000 dollars de plus. Or, vu le mélange de personnel que nous avons et le genre de travail que nous faisons, qui est le même que celui effectué par les vérificateurs du secteur privé, je trouve que notre tarif horaire est concurrentiel. Je ne pense pas que notre coût unitaire soit déraisonnable.

**Mr. Roman:** Avez-vous présenté une facture à la Société des postes?

**Mr. Dye:** Non. Les coûts correspondant aux Postes, pour ce qui est de la vérification, sont plus légers de plusieurs centaines de milliers de dollars. Ces coûts sont incorporés dans mon budget. Mais au bout du compte, quelle importance cela a-t-il? Vous avez un rapport exhaustif répertoriant chaque cent que nous avons dépensé et que nous comptons dépenser. Au lieu d'avoir une ligne quelque part sur la rubrique *Société canadienne des postes*, on regroupe tout cela sous le titre *Vérification pour le Parlement*. D'une façon comme d'une autre, le contribuable va devoir en payer une partie.

Je serais d'accord pour faire comme vous dites et pour envoyer des factures, mais je ne pense pas que le contribuable serait très bien servi si cela amenait des changements au niveau des habitudes de vérification, autrement dit, si mon bureau ne faisait plus que le minimum. Je n'aimerais pas cela.

**Mr. Roman:** Je comprends très bien la situation pour ce qui est des ministères fédéraux. Vous avez justement mentionné le ministère de la Défense nationale. Mais je songe tout particulièrement aux sociétés de la Couronne qui sont censées fonctionner comme des entreprises. Elles ont des liens avec le gouvernement, mais elles fonctionnent à la façon des sociétés privées. Pourquoi ne pas leur envoyer des factures?

**Mr. Dye:** Ce que je dis, c'est que nous pourrions le faire. Pour ce qui est des sociétés qui figurent à l'annexe C, plus particulièrement la partie II de l'annexe C, et qui sont concurrentielles sur le plan commercial, il serait possible d'envoyer des factures.

**Mr. Roman:** Faudrait-il qu'il y ait une motion du Parlement ou une demande émanant du Comité? Comment un pareil système pourrait-il être mis en oeuvre?

**Mr. Dye:** Cela pourrait être ajouté à la Loi sur le vérificateur général. Je pense que c'est justement ce que prévoit la loi australienne. Là-bas, ils envoient des factures aux sociétés d'État, et je ne pense pas que celles-ci puissent contester. La facture leur est envoyée, les données sont entrées dans l'ordinateur du gouvernement, et le coût de la vérification apparaît dans les livres de la société d'État, et non pas dans ceux du bureau du vérificateur.

*[Text]*

Interestingly, when I send a bill I cannot put it in my budget, so any recoveries I have do not show particularly in my accounts. They go right into the CRF when I send a bill. We could find a way to accommodate that, I suppose. Right now, any recoveries I have I do not think show up on my account.

**Mr. Roman:** The only reason I am raising this is because I guess there is some concern with escalation in everyone's budget, and you would come under the same scrutiny as any other department. It may be nice for you to be working closely with various departments and a lot of correspondence and dialogue taking place, but in fact that is also time and money.

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Roman:** Especially after you have gone through an exercise—and I am referring now more specifically to a government department—where a certain program has been put into place and you have had instituted within those departments what you call local auditors or auditors for that particular department.

The amount of time and effort from your department should in fact decrease when the necessity of doing an audit takes place within that department. Over a period of time, if it costs 10,000 hours to do a particular department, if it was properly set up it might decrease to 2,000.

So the need for the curve for more money in your department should not necessarily be the case, in fact. It may be more constant rather than coming back to the point that Mr. Hovdebo indicated—your budget has increased 100%, basically, in the last five years. It has come roughly from \$25 or \$26 million to—

**Mr. Dye:** In constant dollars, I am not so sure it has gone up; it may even have gone down. You are looking at inflation, and the government has grown. It grew by \$80 billion in terms of transactions that we audited last year, not all of which require extra work, but a lot of them do.

Also, government is not getting any smaller and there are more Crown corporations around than there used to be. I think there is good reason for the increased number of people. Certainly we have gone a long way to adding to our own staff instead of using contractors. The office would show an increase in the number of staff but virtually the same number of people were around before. It is just that they were not person-years because they were contractors. It is a little statistical game that is played, particularly in government statistics.

I will be able to provide you with a constant dollar graph if it would help you in terms of what is the real increase of the

*[Translation]*

Chose intéressante, lorsque j'envoie une facture, je ne peux pas l'inscrire dans mon budget. Par conséquent, l'argent que je peux récupérer de la sorte ne figure pas en tant que tel dans mes comptes. Lorsque j'envoie une facture, l'argent est directement versé au Fonds du revenu consolidé. Mais j' imagine que l'on pourrait trouver une solution à cela. Quoi qu'il en soit, à l'heure actuelle, l'argent que je récupère n'apparaît pas sur mon compte.

**M. Roman:** Si je vous pose cette question, c'est tout simplement que l'on s'inquiète chaque fois que l'on voit le budget de quiconque augmenter, et vous seriez assujettis au même contrôle rigoureux que tous les autres ministères. C'est peut-être bien pour vous de travailler étroitement avec différents ministères, d'entretenir une importante correspondance et d'avoir toutes sortes de discussions, mais cela exige beaucoup de temps et d'argent.

**M. Dye:** Oui.

**M. Roman:** Surtout une fois que vous avez fait le travail—et je parle particulièrement du cas des ministères fédéraux—que vous avez mis en place un certain programme et que vous avez détaché à ces ministères des vérificateurs qui travaillent sur place.

Dans pareille situation, lorsque vous devez faire une vérification, cela devrait demander moins de temps et d'efforts à votre bureau. Au fil du temps, si vous comptez 10,000 heures de travail pour faire la vérification d'un ministère donné, si le système était bien organisé, il serait peut-être possible de ramener ce total à 2,000.

C'est pourquoi je dis que la courbe correspondant à vos besoins financiers ne devrait pas forcément monter. La courbe pourrait être plus constante, au lieu de revenir à la situation que M. Hovdebo décrivait tout à l'heure... *grosso modo*, votre budget a augmenté de 100 p. 100 au cours des cinq dernières années. Il est passé de 25 ou 26 millions de dollars à...

**M. Dye:** En dollars constants, je ne suis pas certain que le budget ait augmenté. Il se pourrait même qu'il ait diminué. Il faut tenir compte de l'inflation, et le gouvernement s'est agrandi. L'an dernier, les transactions que nous avons vérifiées ont compté pour 80 milliards de dollars de plus que l'année précédente. Je ne dis pas que toutes ces transactions ont exigé du travail supplémentaire, mais c'était néanmoins le cas de bon nombre d'entre elles.

D'autre part, le gouvernement ne va pas en rétrécissant, et l'on compte plus de sociétés de la Couronne qu'auparavant. Je pense que l'augmentation de l'effectif est tout à fait justifiée. En tout cas, nous avons fait le nécessaire pour augmenter notre personnel au lieu de devoir recourir à la sous-traitance. L'effectif proprement dit du bureau a donc augmenté, mais il n'y a pas plus de gens qu'auparavant. Tout simplement, étant donné que l'on sous-traitait à l'extérieur, il ne s'agissait pas d'années-personnes. C'est un petit jeu de statistiques que l'on retrouve souvent, surtout au gouvernement.

Si cela vous était utile pour évaluer l'augmentation réelle de l'effectif du bureau, je pourrais vous fournir un graphique où



## [Texte]

audit office. My suspicion is that it has not gone up greatly. It certainly has not gone up at the same rate as government expending and government size has gone up.

We are getting more and more efficient. We are taking more risks too in terms of materiality. How low down the system do you wish us to audit, to look at every transaction of \$1,000 and up or \$200 million and up? You have to make a choice. This is all part of the cost—where you draw the line on materiality, what level of risk the auditor is prepared to take.

• 1120

I think we are doing about the appropriate amount of work on attest work. Compliance is a very interesting question. When the act was changed in 1977, compliance used to be part of the attest work. If you read the act today, there is a pretty good argument that compliance is not part of the annual opinion given on the public accounts.

We spend \$9 million auditing those public accounts. We carry on doing a fair amount of compliance work within the public accounts. If you were to take another look at it to try and become more efficient, you may want to change that strategy and provide compliance-audit reports when we are doing our audits under section 7 on value for money. Maybe that is where the compliance should be.

It depends how you read that act. I am not quite sure what Parliament intended or even if they saw this nuance that is in there. There is a very vigorous debate going on right now, and we could reduce our costs, I think, taking one approach and vastly increase them by taking another approach in terms of compliance. I think we have about the right balance now. I do not think we are missing anything significant. I hope we are not.

I am trying to minimize the cost of the public accounts. There is a lot of pressure on me to raise my level of materiality. This committee has never commented. We have never had a discussion on materiality. Would your constituents be satisfied if they knew that the Auditor General was auditing to \$100 million level of materiality?

The private sector, using their theories, would probably work to \$450-million limits, \$400 million. Is that adequate? How much is enough is the question Mr. Hovdebo was placing at the beginning of the meeting. The answer is not readily apparent. It takes a lot of judgment. I have to try to understand what is important to you in order to deliver a product to you that meets your needs. I think your constituents would be very annoyed to learn \$100 million was the number.

## [Traduction]

les données seraient exprimées en dollars constants. J'ai l'impression que l'augmentation n'aura pas été très importante. En tout cas, elle n'aura pas été aussi forte que celle enregistrée pour les dépenses fédérales et pour la taille du gouvernement.

Nous devenons de plus en plus efficaces. D'autre part, nous prenons de plus en plus de risques en ce qui concerne les «aspects importants». Jusqu'où voulez-vous qu'on aille? Tenez-vous à ce que nous examinions chaque transaction de 1,000\$ et plus, ou seulement les transactions de 200 millions de dollars et plus? Vous devez faire un choix. Tout cela intervient dans le coût... il faut définir ce qui est important et quel niveau de risque le vérificateur doit prendre.

Je pense que le travail que nous consacrons à l'attestation est suffisant. Quant aux vérifications de conformité, il s'agit là d'une question fort intéressante. Avant que la loi ne soit modifiée en 1977, la vérification de conformité faisait partie du travail d'attestation. Or, à la lumière de ce que dit le libellé actuel, l'aspect conformité ne fait pas partie de l'opinion annuelle donnée sur les comptes publics.

Nous consacrons 9 millions de dollars à la vérification de ces comptes publics. Nous effectuons, pour ces mêmes comptes, un travail considérable de vérification de conformité. Si l'on réexaminait les choses en vue de rendre le système plus efficace, l'on voudrait peut-être modifier cette stratégie et prévoir que des rapports de vérification de conformité soient fournis dans le cadre des vérifications entreprises en vertu de l'article 7, portant sur l'optimisation. C'est peut-être à ce niveau-là que devrait intervenir l'aspect conformité.

Cela dépend de la façon dont vous interprétez la loi. Je ne sais pas très bien quelles avaient été les intentions du Parlement, ni même si celui-ci y avait décelé cette nuance. Un débat très vigoureux a déjà été engagé. Pour ce qui est de la conformité, si nous optons pour une approche, nous pourrions réduire nos coûts, mais en optant pour l'autre, nous pourrions les augmenter. Je pense que nous avons à l'heure actuelle un bon équilibre. Je ne pense pas que nous passions à côté de choses importantes. Je l'espère en tout cas.

J'essaie de minimiser les coûts imputables aux comptes publics. On exerce beaucoup de pression sur moi pour que je rehausse le seuil à partir duquel quelque chose est jugé important. Le Comité ne s'est jamais prononcé là-dessus. Nous n'avons jamais discuté de la question de l'importance relative. Vos électeurs seraient-ils satisfaits s'ils savaient que le vérificateur général vérifie tous les postes jusqu'à concurrence de 100 millions de dollars?

Le secteur privé, qui utilise ses propres théories, aurait sans doute pour limite 400 ou 450 millions de dollars. Cela est-il satisfaisant? Au début de la réunion, M. Hovdebo a demandé qu'on définisse ce qui serait suffisant. La réponse n'est pas évidente. Cela demande beaucoup de jugement. Il me faut essayer de comprendre ce qui est important à vos yeux, afin de pouvoir vous livrer un produit qui vous satisfasse. Je pense que cela ennuerait beaucoup vos électeurs s'ils découvriraient que le seuil, c'était 100 millions de dollars.

## [Text]

**The Chairman:** Thank you, Mr. Roman. Mr. Grondin.

**M. Grondin:** Merci, madame la présidente.

Je suis relativement nouveau, tant au sein du Comité qu'au sein du gouvernement. Dans mon ancien milieu de travail, j'ai eu à travailler avec des vérificateurs. C'est quelque chose qu'on voit venir avec une certaine crainte parfois. Souvent, au niveau des différents services qui sont vérifiés, on constate que le vérificateur est présent mais qu'il n'est pas nécessairement prêt à donner certains services. Il n'est pas nécessairement prêt à donner une aide adéquate, probablement parce que les coûts seraient plus élevés s'il offrait des services supplémentaires.

Offrez-vous certains services supplémentaires aux ministères et organismes dont vous assurez la vérification? Y a-t-il de l'argent de prévu pour cela dans votre budget?

**M. Dye:** Il est possible d'offrir d'autres services, mais nous avons pour politique de ne pas concurrencer le secteur privé. Par exemple, dans le secteur de l'impôt ou encore pour ce qui est de la consultation et de la gestion, nous recommanderons aux sociétés de la Couronne d'utiliser les services du secteur privé. Notre bureau n'offre pas ces services. Notre bureau fait seulement la vérification, mais il y a un choix, par exemple en ce qui concerne le fonds renouvelable. Le bureau du vérificateur général n'est pas tenu de donner son opinion à ce sujet, mais il le fait.

**M. Grondin:** Quand une vérification est effectuée—je fais allusion à ce que j'ai connu et j'imagine que c'est la même chose ici—, vous produisez un rapport et le rapport est distribué. Y a-t-il des rapports spéciaux et des lettres? Y a-t-il une communication qui s'établit avec les ministères ou organismes que vous avez vérifiés? Communiquez-vous avec les ministères pour éviter que vos recommandations, après avoir fait l'objet d'analyses de la presse pendant un certain temps, soient oubliées au bout de quelques semaines sans qu'il vous soit possible de faire d'autres commentaires, sauf un an plus tard?

• 1125

Les ministères ou organismes qui n'ont pas fait l'objet de remarques spéciales pour ne pas dire dures de la part du vérificateur, ne prennent peut-être même pas connaissance du rapport du vérificateur général. Donc, j'aimerais savoir si vous avez une façon de communiquer avec chacun des ministères pour les informer de leurs lacunes et ainsi de suite?

**M. Dye:** Bien sûr, il y a beaucoup d'autres rapports. Il y a des lettres aux gestionnaires, des rapports de projets. Je pense qu'il y a 20,000 pages de rapports, mais le rapport annuel compte seulement 600 pages. Donc, il y a beaucoup d'autres rapports.

**M. Grondin:** À la page 29, il est indiqué que vous aurez, pour l'année 1987-1988, des revenus en frais de services estimés à 277,000\$.

Pouvez-vous nous dire à quoi correspondent ces 277,000\$?

**M. Dye:** La première recette vient de l'*International Civil Aviation Organization*, une agence des Nations Unies. Il y a

## [Translation]

**La présidente:** Merci, monsieur Roman. Monsieur Grondin.

**Mr. Grondin:** Thank you, Madam Chairman.

I am a relative newcomer, to the committee as well as to government. In my previous career, I dealt with auditors. One is sometimes apprehensive when you see them coming. Often, when different services must be audited, you notice that the auditor is there, that he is not necessarily ready to offer certain services. He is not necessarily willing to give sufficient assistance, most probably because the cost would be greater if he offered additional services.

Do you offer any additional services to the departments and organizations you audit? Is there money available for that in your budget?

**Mr. Dye:** It would be possible for us to offer other services, but our policy is to not compete with the private sector. For example, in the areas of income tax or management consulting, we recommend that Crown Corporations call upon the private sector. My office does not offer those services. My office only does audits, but there is a choice with the revolving fund, for example. The Office of the Auditor General is not obligated to give an opinion on that matter, but it does so anyway.

**Mr. Grondin:** When an audit is carried out—and I am basing this on my own experience, and I gather it is the same here—you produce a report and the report is distributed. Are there special reports and letters? Is there some kind of communication between you and the departments or organizations you have audited? Do you communicate with the departments in order to make sure that your recommendations, after having been analyzed in the press for a certain period of time, are not forgotten after a few weeks, leaving you with no choice but to wait another year before making any other comments?

Those departments or organizations which no special, to not say harsh, remarks are aimed at, will perhaps not even be aware of the Auditor General's report. This is why I would like to know if you have any way of communicating with the various departments in order to inform them of their deficiencies, *et cetera*.

**Mr. Dye:** Certainly, there are all sorts of reports. There are letters to managers, project reports, *et cetera*. I believe there are some 20,000 pages of reports, but the annual report only takes up 600 pages. You can therefore well imagine how many other reports there are.

**Mr. Grondin:** On page 29, you have for the year 1987-1988, under Revenue Fund, services and service fees of \$277,000.

Could you tell us what these \$277,000 are for?

**Mr. Dye:** The first item of income comes from the *International Civil Aviation Organization*, which is an agency of the

[Texte]

aussi l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest. Il y a du travail là, mais ce n'est pas une recette.

Pour l'année prochaine, j'espère qu'il y aura un recouvrement des investissements dans les ordinateurs et les logiciels pour ordinateurs. Nous avons *IDEA, Interactive Data Extraction for Analysis*. Nous avons donné les logiciels ou les ICAO, et il y aura une vente de logiciels et un recouvrement pour les contribuables.

**M. Grondin:** Parfait.

**La présidente:** Merci, monsieur Grondin.

Mr. Roman and Mr. Dye had a very interesting exchange on the issue of materiality. We have not discussed it in this committee before. I think it might be something to pursue at our next meeting. Mr. Dye, would it be possible for you to come with a short opening statement which would lay out some of the factors and stimulate a discussion of that kind?

**Mr. Dye:** We would be happy to do so. If we were to address materiality in the quantitative sense for the public accounts and for Crown corporations... Relative risk is a concept auditors use. How much risk does the auditor take? Does he go to 80% confidence, does he go to 95%, or do you want to audit to 99%? All these things have bearings on cost. I think we could give you a very short discussion paper on that. It deals with the attest audit.

• 1130

The question of how much is enough for compliance is a little more difficult to do. What is significant when it comes to items of value for money is a very complex question—how you choose to allocate your funds.

I think I could do that in short order and give you a very brief... at least the terminology we use and the theory we use to approach the allocation of our resources. I think I would welcome trying to do it for you so that the committee has an understanding of how we spend the taxpayers' money.

**Mr. Roman:** Also, Madam Chair, we just touched briefly on billing back. Possibly the Auditor General could come back with a more detailed position as to whether or not that would be taken into serious consideration and how.

**Mr. Dye:** Madam Chair, my position on that one is in accordance with the law. The FAA requires me to demonstrate all my costs on the Crown corporations and here they are, they are in front of you and have been in past years for every assignment that we do in Crown corporations.

They say we must publish ours, and concerning the private sector firms, I think they have to be reported somehow through

[Traduction]

United Nations. There is also the Northwest Atlantic Fisheries Organization. There is work there, but there is no income.

I am hoping that next year, we will be able to recover some of the money we have invested in computers and computer software. We have *IDEA, Interactive Data Extraction for Analysis*. We have given out the software for ICAO, and there will be a sale of software, which should enable us to recover some of the taxpayers money.

**Mr. Grondin:** Wonderful.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Grondin.

Mr. Roman et M. Dye ont eu un échange fort intéressant sur la question de ce qui doit être considéré comme important. C'est la première fois que nous en discutons en Comité. Il me semble qu'il serait peut-être intéressant de revenir là-dessus lors de notre prochaine réunion. Monsieur Dye, vous serait-il possible de préparer à notre intention une brève déclaration préliminaire esquissant certains des facteurs qui pourraient stimuler la discussion?

**M. Dye:** C'est avec plaisir que nous le ferons. Si nous abordons la question de ce qui constitue un aspect important du point de vue quantitatif, pour les comptes publics et pour les sociétés de la Couronne... Le risque relatif est un concept qu'utilisent les vérificateurs. Combien de risques prend le vérificateur? Doit-il pousser sa vérification jusqu'à 80 p. 100, 95 p. 100 ou 99 p. 100? Toutes ces choses influent sur le coût. Nous pourrions vous remettre un bref document de travail portant là-dessus. Il traite notamment de la vérification d'attestation.

La question de savoir jusqu'où il faut pousser la vérification de conformité est un peu plus difficile. Décider de ce qui est important en matière d'optimisation est une question fort complexe... comment allouer les fonds.

Je pense que nous pourrions faire cela assez rapidement et vous fournir quelque chose de très bref... avec au moins la terminologie que nous utilisons et la théorie que nous appliquons pour répartir nos ressources. C'est avec plaisir que nous préparerons quelque chose là-dessus pour le Comité, car nous aimerions bien que vous compreniez mieux comment nous dépensons l'argent des contribuables.

**M. Roman:** Madame la présidente, nous avons également fait rapidement état de la question des factures. Le vérificateur général pourrait peut-être coucher sur papier, de façon un peu plus détaillée, sa position quant à la question de savoir si l'on pourrait sérieusement envisager cela ou non.

**M. Dye:** Madame la présidente, ma position là-dessus est conforme à ce que prévoit la loi. En effet, la Loi sur l'administration financière exige que je justifie tous mes coûts imputables aux sociétés de la Couronne. Vous les avez devant vous, chaque année, pour chaque travail que nous effectuons dans une société de la Couronne.

Ils disent qu'on doit publier nos chiffres, mais pour ce qui est des sociétés privées, je pense que cela doit figurer dans le



*[Text]*

the annual report of the corporation, so that is just in accordance with law. I do not have much choice in that.

When the law was rewritten regarding Crown corporations, that was all set out in Part XII of the Financial Administration Act. It really leaves me a choice of whether or not I bill departments. My view is I send one bill a year to Parliament for auditing, and that would be my position. Would you like anything more than that?

I cannot bill the Crowns at the moment because the law will not let me. To bill each government department I think would be unhelpful to Parliament and I think it would create a whole set of pressures that would all be internal and waste public money debating what we do and what we do not do.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Hovdebo, did you wish to add something?

**Mr. Hovdebo:** Yes. There are a number of I suppose specific financial questions I want to ask these people, but one of the areas I had hoped we might look into to some extent is the internal audit costs, which I know are not part of your costs.

When I look through say the Department of External Affairs, on page 34 of your part III, I am wondering what the figure would be if we had added in the internal audit.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I am sure I do not have the answer for Mr. Hovdebo as to what it costs to—

**Mr. Hovdebo:** Yes, I know.

**Mr. Dye:**—internally audit each department, but I think the Office of the Controller General may have a pretty good handle on that. It has certainly been an increasing cost across government because the Internal Audit Committee has been significantly improved and augmented in numbers over the last 10 years. While that has been happening—and we rely on them—there are fewer external audit costs, so my costs do not go up as much as long as the government does its job in terms of internal auditing for management. We rely on them and we co-ordinate our work.

I do not know what the cost is, and I do not know whether the departments keep their numbers in such a way that they would know. They could probably tell you the person-years allocated and you could multiply it by \$50,000 or something and this would give you some feeling for the direct costs.

**Mr. Hovdebo:** Could you get it for just a couple of departments? This is relative to billing back, because I have often wondered whether if there was a process of billing back then maybe the co-ordination of internal audits with the Auditor General, the public accounts audit in particular, might not be... I know there is a need for separation; I recognize that, and I know you depend on the internal audit. But if they were being billed back, I wonder for your portion of it whether what

*[Translation]*

rapport annuel. Cela est donc parfaitement conforme à la loi, et je n'ai pas vraiment de choix en la matière.

Lorsque la loi a été modifiée en ce qui concerne les sociétés de la Couronne, tout cela a été clairement énoncé dans la partie XII de la Loi sur l'administration financière. Je peux choisir d'envoyer ou de ne pas envoyer des factures au ministère. Ma préférence, c'est d'envoyer une facture par an au Parlement pour vérification, et c'est ce que je fais. Aimeriez-vous quelque chose de plus que cela?

Je ne peux pas présenter de factures aux sociétés de la Couronne, car la loi ne m'y autorise pas. Quant aux ministères fédéraux, si j'envoyais une facture à chacun d'entre eux, cela n'aiderait pas beaucoup le Parlement, et cela créerait toutes sortes de pressions qui feraient qu'on gaspillerait beaucoup d'argent à se demander ce qu'on doit et ce qu'on ne doit pas faire.

**La présidente:** Merci. Monsieur Hovdebo, vous vouliez ajouter quelque chose?

**M. Hovdebo:** J'aurais plusieurs questions très précises à poser aux témoins, mais j'avais espéré que l'on parlerait des coûts de vérification interne, qui, je le sais, ne font pas partie de vos coûts.

Prenons par exemple ce que vous dites au sujet du ministère des Affaires extérieures, à la page 34 de la partie III. Je me demande quel aurait été le chiffre si nous avions ajouté la vérification interne.

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne peux pas dire à M. Hovdebo ce que cela coûte...

**M. Hovdebo:** Oui, je le sais.

**M. Dye:**... de faire la vérification interne de chaque ministère, mais le Bureau du contrôleur général en a sans doute une assez bonne idée. C'est un coût qui a certainement augmenté à l'échelle du gouvernement, car le Comité de vérification interne a été sensiblement amélioré et élargi au cours des dix dernières années. Parallèlement à cela—et nous comptons vraiment sur ce comité—les coûts correspondant à des vérifications externes ont cessé de baisser. Les coûts de ma boîte n'augmentent pas de beaucoup, dans la mesure où le gouvernement fait son travail de vérification interne de la gestion. Nous comptons sur ces gens-là et nous coordonnons notre travail.

Je ne sais pas ce que cela coûte, et je ne sais pas si les ministères tiennent leurs livres de façon à pouvoir isoler ce coût. Ils pourraient sans doute vous donner le nombre d'années-personnes allouées, et vous pourriez multiplier cela par 50,000\$, ou quelque chose du genre, ce qui vous donnerait une idée générale des coûts directs.

**M. Hovdebo:** Pourriez-vous nous obtenir cela pour quelques ministères seulement? Tout cela rejoint la question des factures, car je me suis souvent demandé si, s'il y avait un processus de facturation, la coordination des vérifications internes avec le vérificateur général—je songe tout particulièrement à la vérification des comptes publics—ne pourrait pas... je sais qu'il faut qu'il y ait une séparation. Je sais également que vous comptez sur la vérification interne. Mais si

[Texte]

they would provide for you might not be much more efficiently and effectively put to you.

**Mr. Dye:** I am sure it depends on the organization. There is one major Crown corporation in Canada where the chief internal auditor says he is not going to give any of his resources to aid the external auditor; he is on his own: I can get so much of a payback as chief internal auditor by deploying my people on matters of interest to the management. I do not care what the external auditor wants, I am not going to help him at all. I can get a 40-times factor on salaries of my internal auditors; to heck with the external clause. That is not the normal situation. The internal auditors will be complementing the work of the external auditors. There is a joint thrust.

[Traduction]

on leur envoyait des factures, ce qu'il doivent vous fournir, ils vous le fourniraient peut-être dans un format qui vous permettrait d'en faire une utilisation plus efficace.

**M. Dye:** Je suis certain que cela dépendrait de l'organisme en question. Je connais une grosse société de la Couronne dont le vérificateur en chef dit qu'il ne va utiliser aucune de ses ressources pour aider le vérificateur externe; que le vérificateur devra se débrouiller tout seul; qu'il est beaucoup plus rentable pour lui, en tant que vérificateur en chef, d'affecter le personnel à des questions qui intéresseront les gestionnaires. Il déclare qu'il se moque bien des besoins du vérificateur externe et qu'il n'a aucune intention de l'aider. Comme il peut obtenir un facteur de multiplication par quarante sur les salaires de ses vérificateurs internes, il se désintéresse complètement des vérificateurs externes. Certes, cette réaction n'est pas la plus courante. Normalement, le travail des vérificateurs internes complète celui des vérificateurs externes.

• 1135

You mentioned the public accounts. Perhaps the internal auditors are doing nothing on the public accounts. They might be concentrating all their activities on good management practice. There is nothing there for us to rely on. We have to do the whole thing ourselves. On the other side, you may find internal auditors have not done a great deal of work. For example, the internal audit team at the CBC is dedicated to assisting in the recovery of the accounts. We are quite dependent on their work. It varies depending on department and corporation. It is not the same across the board.

**Mr. Hovdebo:** Let us go back to the idea of a charge-back. If there were a charge-back, you had to do everything and it cost us three times as much as it would have if they had prepared it, would we have a saving?

**Mr. Dye:** That assumes we are more expensive than internal auditors. The same taxpayer is paying for both. I am not in a position to know whether we are less or more expensive than an internal auditor. I think internal auditors should meet the needs of their management and do sufficient work to cover the waterfront for the management. We will use what we can use. We try to use whatever we can. We have some situations when we direct the internal audit. It is because it is a fairly new one. I am thinking of a particular example where they are fairly new and they welcome our involvement in their planning.

The stronger internal auditors say here is my plan: the president wants me to do this or the deputy minister wants me to do this. Auditor General, if it happens to be in your area of interest, we will work together. We do not have much resistance. There are good relations between external and internal.

**Mr. Hovdebo:** What about overlap?

**Mr. Dye:** There is very little.

Puisque vous avez parlé des comptes publics, il se peut que les vérificateurs internes ne fassent rien à ce sujet. Peut-être concentrent-ils tous leurs efforts sur l'application de bonnes pratiques de gestion? Dans ce cas, nous devons faire tout le travail nous-mêmes, nous n'avons rien sur quoi nous appuyer. Par contre, il peut arriver que les vérificateurs internes contribuent de manière très efficace. Par exemple, l'équipe de vérification interne de Radio-Canada s'efforce vraiment de contribuer à la récupération des sommes dues, et nous sommes extrêmement tributaires de son travail. La situation varie donc d'un ministère ou d'une société à l'autre.

**M. Hovdebo:** Revenons à cette idée de facturation. Si vous deviez faire tout le travail et que cela coûtait trois fois plus que s'il était préparé par les vérificateurs internes, en quoi y aurait-il une économie, même s'il y avait facturation?

**M. Dye:** Tout dépend du coût de nos services par rapport à ceux des vérificateurs internes. C'est le contribuable qui paye dans les deux cas. Cependant, je ne sais pas si nous coûtions plus ou moins cher que les vérificateurs internes. A mon avis, ceux-ci sont là pour répondre aux besoins de leur direction, ce qui doit leur donner suffisamment de travail. D'un autre côté, nous essayons d'utiliser toutes les analyses qui ont pu être faites avant nous. Dans certains cas, nous assumons la direction de la vérification interne parce que le service est relativement jeune. Je songe à un organisme qui est très satisfait que nous participions à la planification de ses activités de vérification interne.

Il y a par contre des vérificateurs internes plus établis, qui nous disent simplement: voici mon plan, et voici ce que le président ou le sous-ministre attend de moi. Monsieur le vérificateur général, si mon plan correspond à votre secteur d'intérêt, tant mieux, nous collaborerons. Je dois dire que les relations sont généralement bonnes entre les vérificateurs internes et externes, et qu'il n'y a pas beaucoup de résistance.

**M. Hovdebo:** Y a-t-il du chevauchement?

**M. Dye:** Très peu.

[Text]

**Mr. Hovdebo:** How much of it is being done twice?

**Mr. Dye:** That is what we are eliminating. Through planning and co-ordination, I would say there is very little overlap. A good example might be CEIC. I think we have a five-year plan with them on what their internal auditors are going to do and what we are going to do. That is a particularly good example. I agree with you. Why should the taxpayer pay twice for virtually the same service? I think we have done a very good job of co-ordination.

**Mr. Hovdebo:** Do you have a model? If you have a model which worked particular well, how would the model be extended to other departments and other organizations within the government?

**Mr. Dye:** The Comptroller General of Canada is responsible for the function of internal audit. I think they have done a good job by writing a manual which is world class. They have been encouraging good internal audit. When you get downsizing, some departments strip out internal audit quickly. Suddenly, what was pretty good is gone. The departments apply their resources the way they think best. Sometimes the internal auditor is at risk.

**The Chairman:** Mr. Dye, you might prefer to bring the information next Tuesday. Following Bill C-24, when you acquired responsibility for audits of the Crown corporations, it was to be phased in over a five-year period. In that period, in some cases you and a private firm shared the work. I wonder if you could give us an account of the status of all these.

I am particularly interested in cases where you were about to take over this function. Were there any Crown corporations which in the interval changed auditors and had the additional fee of a first-time auditor?

• 1140

**Mr. Dye:** Madam Chair, we were auditors of a large number of Crown corporations before Bill C-24 came in and we remained auditors of the majority of those. When they were scheduled into C-1 and C-2, I was designated as the auditor after January 1, 1989, of all the C-1s but it does provide for joint audit. It does not say it cannot be there; there is no encouragement or discouragement. But I am the one or the sole auditor.

As for C-2, I am eligible to be auditor but so are private sector people. We have been losing some of the C-2s. All the ports have left us, I think. The government of the day has decided they would prefer to have private sector auditors, although we have been auditors for 100 years. This has been done.

[Translation]

**M. Hovdebo:** Y a-t-il beaucoup de choses qui sont faites deux fois?

**M. Dye:** C'est ce que nous essayons d'éliminer, et je puis dire que les chevauchements sont rares, étant donné nos efforts de planification et de coordination. La CEIC en est un bon exemple. Nous avons établi avec elle un plan quinquennal définissant ce que feront ces vérificateurs internes et ce que feront les nôtres. C'est donc un très bon exemple de collaboration. C'est vrai, pourquoi le contribuable devrait-il payer deux fois un service quasiment identique? Je crois que nous parvenons généralement à l'éviter, grâce à la coordination.

**M. Hovdebo:** Y a-t-il un modèle à ce sujet? En d'autres mots, s'il y a un organisme dans lequel cette coordination est particulièrement efficace, ne pourrait-on l'utiliser comme modèle pour les autres ministères ou organismes publics?

**M. Dye:** C'est le contrôleur général du Canada qui est responsable des activités de vérification interne, et j'estime qu'il a produit un manuel d'excellente qualité, de niveau international. Il encourage l'application de bonnes pratiques de vérification interne. Il faut dire que lorsque les ministères doivent réduire leurs dépenses, certains sont fort prompts à liquider leurs services de vérification interne. Bien sûr, il revient aux ministères d'utiliser leurs ressources de la manière qu'ils jugent la meilleure. Parfois, c'est le vérificateur interne qui est dans le collimateur.

**La présidente:** Je vais vous poser une question au sujet de laquelle vous voudrez peut-être nous fournir les informations mardi prochain, monsieur Dye. Lorsque le bill C-24 a été adopté, vous avez acquis la responsabilité de vérifier les comptes des sociétés d'État, selon un programme qui devait être mis en place graduellement, sur une période de cinq ans. Dans certains cas, vous vous êtes partagé le travail avec des sociétés privées. Pourriez-vous nous dire où en est ce programme?

Je suis particulièrement intéressé aux cas où vous étiez sur le point d'assumer cette fonction. Y a-t-il des sociétés d'État qui ont, entre temps, changé de vérificateurs et ont dû alors assumer des frais supplémentaires?

**M. Dye:** Nous étions les vérificateurs d'un grand nombre de sociétés d'État avant l'adoption du Bill C-24, madame la présidente, et nous sommes restés ensuite les vérificateurs de la grande majorité de celles-ci. Lorsque les sociétés d'État ont été reclassées dans les catégories C-1 et C-2, j'ai été désigné vérificateur de toutes les sociétés d'État de catégorie C-1, après 1<sup>er</sup> janvier 1989, mais j'ai la possibilité d'organiser les vérifications conjointes. Je n'y suis pas obligé, mais je n'en suis pas découragé. À moi d'en décider, à titre de seul vérificateur de ces sociétés.

En ce qui concerne les sociétés de catégorie C-2, je puis être leur vérificateur, mais les sociétés du secteur privé le peuvent aussi. Je dois dire que nous avons perdu certaines de ces sociétés. Ainsi, si je ne me trompe, toutes les sociétés de gestion des ports nous ont quittés. Le gouvernement a décidé qu'il préférerait faire appel à des vérificateurs du secteur privé



[Texte]

We will be attracting some audits. I mentioned VIA Rail, FBDB and CMHC. Those and others will be coming to us. CN Marine has been renamed and we are getting it. We will be getting those in 1989. I had I thought an arrangement with the government. The corporations that are coming include the Cape Breton Development Corporation, Canada Mortgage and Housing, Federal Business Development Bank, Harbourfront Corporation in Toronto, Marine Atlantic, which I think is the old CN Marine, and VIA Rail. Those will be coming in 1989.

I had proposed to the government when the law was being changed that we not dislodge any incumbent auditors. They usually have their contracts for five years. I thought there is no need for us to do it. Why put in a private sector auditor for a short stub period? I proposed that I would be happy to go on perhaps a joint basis for one year and then take over and we would phase it in. I thought it was going to happen and I made a plan to staff accordingly.

As it turned out, I do not think any of them will come to us and they are all going to come at once, I think. The government has engaged auditors. I can think of one case on a disposition where the auditors were changed just before the company was sold and then changed again after it was bought. The auditors knew they were in for a very short time. They put in a very heavy learning curve fee, which the taxpayers paid for, and then it was all lost as the auditors were changed over. I advised the government not to change auditors just when they were selling a corporation, but they did not hear me. I thought it was an unnecessary use of public funds.

I think all of these corporations probably have had a change in owners—maybe not all of them. Federal Business Development Bank did, I know. Marine Atlantic has changed and VIA Rail has changed since the law came in. They may change again before 1989.

**The Chairman:** With an additional learning curve fee at each change.

**Mr. Dye:** I believe the auditors now are using it as a strategy because they know they are threatened. They are not going to be auditor long enough to recover their investment, so they put in an additional fee. This could be \$100,000.

**The Chairman:** Thank you.

**Mr. Hovdebo:** In the same area in the joint audit in those kind of situations you are talking about where you are moving in or maybe in any joint audit, who sets the fee? Do you set the fee on the amount of time you spend and the other auditor gets the same amount? Or do you set the fee on the amount of time

[Traduction]

pour les ports, bien que nous ayons assumé ce travail pendant un siècle.

En contrepartie, nous allons essayer d'attirer de nouvelles sociétés. J'ai parlé de VIA Rail, de la BFD et de la SCHL. Nous en aurons d'autres également. CN Marine, qui a changé de nom, fera appel à nos services à partir de 1989. Les sociétés pour lesquelles nous serons les vérificateurs internes comprennent la Société de développement du Cap-Breton, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Banque fédérale de développement, la Corporation Harbourfront de Toronto, Marine Atlantique, qui était l'ancienne CN Marine, et VIA Rail. Pour ces sociétés, nous commencerons en 1989.

Lorsque la loi a été modifiée, j'ai proposé au gouvernement que le vérificateur général ne chasse pas des vérificateurs en place, qui ont généralement des contrats de cinq ans. Je ne pensais pas qu'il soit nécessaire que nous les remplaçons sur-le-champ. Pourquoi faire appel à un vérificateur du secteur privé pendant une très courte période? J'avais proposé de commencer les travaux de manière conjointe, pendant un an, puis d'en assumer graduellement la totalité. Je pensais que mon idée avait été retenue et j'avais donc établi un plan de dotation en ce sens.

Il se trouve maintenant que nous ne serons apparemment les vérificateurs internes d'aucune de ces sociétés, et que tous les vérificateurs actuels seront remplacés en même temps. En effet, le gouvernement a recruté les vérificateurs. Je songe à un cas où les vérificateurs ont été remplacés juste avant que la société ne soit vendue; puis les remplaçants ont été à leur tour remplacés après la vente. Donc, ces vérificateurs n'ont été en place que très peu de temps. Or, les contribuables paient des honoraires très lourds au début, lorsque les vérificateurs doivent apprendre les rouages de la société, et ces honoraires sont payés en pure perte lorsque les vérificateurs sont immédiatement remplacés. J'avais recommandé au gouvernement de ne pas changer les vérificateurs internes juste avant qu'une société ne soit vendue, mais je n'ai pas été entendu. Je pensais que c'était là un usage inutile des deniers publics.

Je crois que toutes ces sociétés, ou presque, ont probablement maintenant changé de propriétaires. Je sais que c'est le cas de la Banque fédérale de développement, de Marine Atlantique et de VIA Rail. Peut-être y aura-t-il encore des changements avant 1989?

**La présidente:** Avec le paiement d'honoraires d'apprentissage à chaque changement?

**M. Dye:** Je crois que les vérificateurs en tiennent maintenant compte dans leurs tarifs, car ils savent qu'ils sont menacés. Ils se disent qu'ils ne resteront pas suffisamment longtemps pour récupérer leurs investissements; donc, ils demandent des honoraires supplémentaires. Cela pourrait aller jusqu'à 100,000\$.

**La présidente:** Merci.

**M. Hovdebo:** Qui établit les honoraires dans les cas de vérification conjointe? Établissez-vous vos honoraires en fonction du temps que vous avez consacré à la vérification, étant entendu que l'autre vérificateur obtient la même chose? Ou établissez-vous les honoraires en fonction du temps

[Text]

the other auditors spend and you spend the same amount of time?

**Mr. Dye:** I have two joint audit experiences as Auditor General. One is with the Canada Post Corporation and the other is with the Canada Development Investment Corporation. One is with Maheu-Noiseux and the other is with Peat, Marwick, Mitchell. In the case of Maheu-Noiseux, we split it evenly in terms of time. They bill their rate at rates they negotiate with the corporation, and we publish our costs. We have nothing to do with their costs.

With respect to Peat, Marwick, Mitchell over at CDIC, Peat, Marwick do a lot of additional services as well as being joint auditor with us. I do not know what their fee is. I just do not recall. I have not paid attention to it. There we split the audit roughly 50:50 again and rotate it so that each of us knows the entire audit. I know it leads to a lot of additional work for the corporation. We do not want to compete with the private sector in the area of advising on a divestiture on tax matters, on consulting matters for systems, employing people and so forth; we do not do that.

• 1145

**The Chairman:** Mr. Roman.

**Mr. Roman:** These corporations you just mentioned will be brought into 1988's budget

**Mr. Dye:** In 1989, I think. It depends when the government decides to give them to us. I hope it is not all on the last day, because it is going to be a lot of work. We can handle it. It will just stretch us a bit to take on all of that business in one year. I would have preferred to have phased it in. We are still negotiating with the government in doing it so they do not appoint auditors for the short term.

**Mr. Roman:** Will this inflate your budget that much more? Are you going to work within the scope of the dollar figures you have here with the normal escalations for inflation?

**Mr. Dye:** More work is going to cost more money. There will be considerably more work and the work will be done well. We are not going to skimp on doing it properly. Whether or not the cost would be different to the taxpayer in the end is a very good question. I suspect our costs are the same as the private sector.

**The Chairman:** Mr. Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Une courte question d'ordre général.

Tout à l'heure, on a mentionné deux sociétés d'État, à savoir la Société canadienne des postes et la Société d'assurance-dépôts du Canada. Dans le cas de la première, c'est la firme Maheu Noiseux qui a été nommée vérificateur, et dans le cas de l'autre, c'est la firme *Peat Marwick*. Comment ces nominations sont-elles faites? Y a-t-il des appels d'offres? Qui choisit les firmes?

[Translation]

consacré par l'autre vérificateur, étant entendu que vous allez consacrer le même temps que lui?

**M. Dye:** J'ai fait l'expérience de deux vérifications conjointes, l'une pour la Société canadienne des postes et l'autre pour la Corporation de développement des investissements du Canada. Dans le premier cas, j'ai collaboré avec Maheu-Noiseux, et dans l'autre avec Peat, Marwick, Mitchell. Avec Maheu-Noiseux, la répartition s'est faite à égalité en fonction de la durée des travaux. La société établit sa facture selon des tarifs qu'elle négocie avec la société, alors que nous, de notre côté, nous publions nos coûts. Évidemment, nous n'avons rien à voir avec les coûts des sociétés privées.

À la CDIC, Peat, Marwick, Mitchell fournissent beaucoup d'autres services complémentaires à notre vérification conjointe. Je ne connais pas leurs tarifs. Je ne m'en souviens pas, je n'y ai pas porté attention. Quoi qu'il en soit, nous nous partageons les travaux de vérification comptable à peu près à égalité, en assumant les mêmes responsabilités à tour de rôle, pour que chacun connaisse bien le programme global. Je sais que cela entraîne beaucoup de travail supplémentaire pour la société. Nous ne voulons pas faire concurrence au secteur privé dans le domaine des conseils relatifs aux ventes d'entreprises, aux questions fiscales, aux systèmes, au personnel, etc.

**La présidente:** Monsieur Roman.

**M. Roman:** Les sociétés dont vous venez de parler influenceront votre budget de 1988.

**M. Dye:** De 1989, je crois. Tout dépend de quand le gouvernement nous les confiera. J'espère qu'il ne nous les donnera pas toutes en même temps, car cela va nous donner beaucoup de travail d'un seul coup. Certes, nous pourrions l'assumer, mais je crois qu'il serait préférable de prévoir un transfert graduel. Nous continuons à négocier avec le gouvernement à ce sujet, pour qu'il ne nomme pas de vérificateurs à court terme.

**M. Roman:** Cela va-t-il encore augmenter votre budget? Allez-vous réussir à vous en tenir aux chiffres actuels, relevés de l'indice normal de l'inflation?

**M. Dye:** Si nous faisons plus de travail, cela nous coûtera plus d'argent. Or, nous allons avoir beaucoup plus de travail à faire, et nous tenons à bien le faire. Quant à savoir si ce travail coûtera plus cher pour le contribuable, c'est une excellente question. À mon avis, nos coûts sont les mêmes que ceux du secteur privé.

**La présidente:** Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec East):** A short general question.

A while ago you mentioned two Crown Corporations, Canada Post and the Canada Deposit Insurance Corporation. You stated that Maheu Noiseux were the auditors for Canada Post and Peat Marwick for CDIC. How were they appointed? Was there a call for tenders? Who selected them?

*[Texte]*

**Mr. Dye:** Madam Chairman, the choice is not made by us. The choice is recommended upon by the board of directors of the corporation and the decision is made by Order in Council.

**The Chairman:** Mr. Dye, earlier on you said you had never responded in a public way to the Nielsen report. Is there something you wish to put on the record?

**Mr. Dye:** Yes, Madam Chairman. I was concerned about the suggestions that the costs of our office have been escalating out of all recognition. I have a book I produce each year for my principals of the office. I feel accountable to them and I like to tell them what is going on year by year. In part of it there is a study with real costs in actual dollars and historical costs and in constant dollars. In 1981-82, the cost was \$32 million to run the shop. This year it will be \$33 million in constant dollars. We have taken on a lot more work.

I feel this is not something running out of control at all. I have been working reasonably diligently at gaining control of the office and its costs. I think our systems are excellent to produce the information we need to have good financial control of the office. In fact, we won a prize for the best financial management in the public sector internationally for our good management. I think this is a credit to Mr. Warne and his team. There is not another department in the government that can make the claim, or in anybody's government. I do not think we are running off wasting funds.

**The Chairman:** Thank you. That—

**Mr. Dye:** I did not answer the question on the Nielsen report. Did you want to hear the answer? It is going to take five minutes.

**The Chairman:** I think it might be useful.

**Mr. Dye:** I think Mr. Hovdebo opened with the question of whether the auditor is audited. The auditor is audited in a traditional way for attest and compliance by George A. Welch & Company, who have been our auditors. They are a local Ottawa firm with regional offices. They have been very capable. They send in only chartered accountants and their fee has remained relatively constant. In fact, I think it has gone down. I think we started out at about \$14,000 when our books were not in as good shape as they are today, and it is down to \$12,000 today. I think this is indicative that we withstand scrutiny in a financial way.

• 1150

We also have Mr. Belbeck from Finance, who is coming in to do a study to tighten up, if possible—make recommendations of where we might better focus on issues, what things we might abandon, how we can sharpen up our operations. I am convinced that we can squeeze another million dollars out of the organization. My staff will wince when I say that, but I think if we spend \$300,000 or so, we are going to get it all back

*[Traduction]*

**M. Dye:** Ce n'est pas nous qui avons choisi, madame la présidente. C'est le conseil d'administration de la société concernée qui fait une recommandation au gouvernement, et la décision est prise par décret du conseil.

**La présidente:** Vous avez dit plus tôt, monsieur Dye, que vous n'aviez jamais répondu en public au rapport Nielsen. Voudriez-vous dire quelque chose à ce sujet aujourd'hui?

**M. Dye:** Oui, madame la présidente. Je suis préoccupé par le fait que l'on ait pu dire que les coûts de nos services ont enregistré des augmentations hors de toute proportion. Chaque année, je prépare un livre à l'intention des autorités, car j'estime leur devoir des comptes et devoir les informer complètement sur l'évolution de nos activités. Ce livre contient une étude de nos coûts réels, exprimés en dollars actuels, en dollars historiques et en dollars constants. En 1981-1982, nous avons coûté 32 millions. Cette année, nous coûterons 33 millions, en dollars constants, alors que nous avons assumé une charge de travail beaucoup plus lourde.

J'estime par conséquent que nous réussissons à contrôler nos dépenses, et j'estime que je contrôle relativement bien mon bureau. Nous avons mis en place d'excellents systèmes d'information qui nous permettent de bien contrôler nos activités financières. En fait, nous avons déjà gagné un prix international de gestion à titre d'organisme ayant exercé la meilleure gestion financière du secteur public. Je crois que nous pouvons en être reconnaissants à M. Warne et à son équipe. Il n'y a aucun autre ministère qui puisse dire la même chose, dans n'importe quel gouvernement. On ne peut donc pas dire que nous gaspillons notre argent.

**La présidente:** Merci. Cela . . .

**M. Dye:** Je n'ai pas répondu à la question sur le rapport Nielsen. La voulez-vous? Cela me prendra cinq minutes.

**La présidente:** Je crois que ce serait utile.

**M. Dye:** Lorsque M. Hovdebo a commencé à poser ses questions, il a demandé si le vérificateur était lui-même vérifié. Je puis dire que les comptes du vérificateur sont vérifiés de manière traditionnelle, au niveau du respect des procédures établies, par George A. Welch & Company, société d'Ottawa qui a des bureaux régionaux. C'est une société très compétente, qui ne nous envoie que des comptables agréés, et dont les honoraires sont restés relativement constants. De fait, je crois qu'ils ont même diminué. Si je me souviens bien, nous avons payé environ 14,000\$ la première année, lorsque nos livres n'étaient pas en aussi bon état qu'aujourd'hui, et nous en sommes maintenant à 12,000\$. À mon avis, cela montre bien que nous n'avons rien à nous reprocher sur le plan financier.

Nous allons également recevoir M. Belbeck, du ministère des Finances, qui sera chargé de voir s'il nous serait encore possible d'être plus efficaces, et qui fera des recommandations sur les activités que nous pourrions peut-être abandonner et celles dans lesquelles nous pourrions peut-être être plus efficaces. Je ne doute pas que l'on puisse réussir à dégager un autre million de dollars de notre organisation. Mes employés



## [Text]

by continuing to improve our operations, which I think have been significantly improved.

There are external sort of reviews of our office. The Nielsen committee suggests that we are just out there doing our own thing; I do not think that is true. We have you. I know that you are not exploring the bowels of our organization, but we do have people coming in to look at the quality of our work. We have had both the Institute of Chartered Accountants of Ontario and the *Ordre des comptables agréés du Québec*, the Quebec Institute, reviewing our work to determine that the standards of our office are in accordance with the highest standards of my profession, and we passed with flying colours.

I think demonstrating that our costs are going down per unit of work is better than having them go up. I cannot claim credit for all of that because as the denominator goes up, the hundreds of billions of dollars we audit get bigger. However, when you divide it into our costs, it does help to reduce our costs.

There was a suggestion that the Auditor General travels first class. All of you know that I travel in the back of the bus, in back of the airplane, under advance fares. There is a significant reduction in costs over a year, and I think my travel costs are virtually insignificant, although I travel widely. The office always travels on advance fares whenever possible, and it makes a big difference. The Vancouver fare from here might be \$1,200 business class and perhaps \$900 and change economy, but we get back and forth for \$300 to \$500. I travel extensively on that, trying to keep the costs down. Whether or not it is a larger analogy, it is not just my personal flying but it is the office . . .

We are well housed; we have very good accommodation and we have very good equipment. I think the office has a high-tech approach to doing work. I think the right approach to auditing better and auditing cheaper is to have those computers in place. Someone will say they are expensive; well, I think in the end you get better auditing and your cost really goes down. If one wants to be critical, and one might if he comes in our office . . . The Auditor General of India describes my office as the "Star Wars" office. He does not have computers, but he has 60,000 people. I think our high-tech approach to managing the office is saving us a lot of money.

I have never before tried to answer Mr. Nielsen—he does not need an answer from me. However, my sense is that the attitude is right in the office, the office is well managed and people care about somebody else's money. I really do believe we are very conscious that we are not spending our own money; we are spending somebody else's money, and we are trying to deliver a very good quality product at a reasonable price.

## [Translation]

vont faire la grise mine en m'entendant dire cela, mais si nous dépensons à peu près 300,000 dollars pour continuer à améliorer nos activités, je suis sûr que cela en vaudra la peine.

Notre bureau fait également l'objet de contrôles externes. Le Comité Nielsen disait que nous vivions en vase clos, et je puis vous garantir que ce n'est pas le cas. Il y a d'abord votre propre Comité, qui n'examine sans doute pas les entrailles de notre organisation, mais qui ne se prive pas d'analyser la qualité de notre travail. Il y a également l'*Institute of Chartered Accountants of Ontario* et l'*Ordre des comptables agréés du Québec*, qui examinent notre travail pour voir s'il est conforme aux normes les plus élevées de la profession, et je puis vous dire que nous avons toujours passé cet examen avec brio.

Il me paraît clair que, loin d'augmenter, nos coûts unitaires ne cessent de diminuer. Je n'en réclame pas tout le crédit, car, à mesure qu'augmente le dénominateur, les centaines de milliards de dollars que nous vérifions ne cessent d'augmenter. Donc, si nous divisons nos coûts par les sommes que nous devrions vérifier, nous constatons une diminution de nos coûts unitaires.

On a dit que le vérificateur général voyageait en première classe. Tous ceux d'entre vous qui me connaissent savent que je voyage toujours au fond de l'autobus ou au fond de l'avion, avec des billets à tarif réduit. Cela nous permet de réduire sensiblement nos coûts de voyage, et je puis vous dire que ceux-ci sont quasiment insignifiants, bien que je voyage beaucoup. Chaque fois que c'est possible, mon bureau fait les réservations à l'avance, pour bénéficier des tarifs réduits. Par exemple, le tarif Ottawa-Vancouver est peut-être de 1,200\$ en classe affaires, et d'environ 900\$ en classe économique, mais nous ne payons jamais plus de 300 à 500 dollars. Comme j'effectue souvent ce trajet, je tiens à en réduire les coûts. Il ne s'agit pas seulement d'un problème de voyages personnels, mais aussi de compression de nos dépenses de bureau.

Nous sommes bien logés et nous avons un équipement satisfaisant. Nous n'hésitons pas à avoir recours aux ordinateurs les plus modernes, mais je crois que c'est tout à fait justifié pour pouvoir faire notre travail de vérification de manière plus efficace et moins coûteuse. D'aucuns diront que les ordinateurs coûtent cher, mais je leur répondrai qu'ils permettent de faire de meilleures vérifications et, par conséquent, de diminuer les coûts ultimes. Maintenant, si quelqu'un veut nous critiquer, je l'invite à venir dans nos bureaux. Le vérificateur général de l'Inde m'a dit que mon bureau sortait directement de la guerre des étoiles. Il faut dire qu'il n'a pas d'ordinateurs à sa disposition, mais qu'il a 60,000 employés. À mon avis, notre recours aux techniques les plus modernes nous permet d'économiser beaucoup d'argent.

Je n'ai jusqu'à présent jamais tenté de répondre à M. Nielsen, et je ne crois pas qu'il attende de réponse de ma part. Je suis toutefois convaincu que nous gérons bien nos activités et que nos employés ne méprisent aucunement les deniers publics. Nous sommes parfaitement conscients que l'argent que nous dépensons n'est pas le nôtre, mais celui des citoyens, et nous nous efforçons toujours de fournir le meilleur produit possible à un prix raisonnable.

[*Texte*]

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Dye.  
The meeting is adjourned to the call of the Chair.

[*Traduction*]

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Dye.  
La séance est levée.





## APPENDIX "PUBL-10"



Minister of Finance

Ministre des Finances

March 6, 1987

Ms. Aileen Nicholson, M.P.  
Chairman  
Public Accounts Committee  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Ms. Nicholson:

By this letter I reply to the first Report of the Standing Committee on Public Accounts concerning income tax remission orders. Before dealing in turn with the specific recommendations in the report I should note that I share some of the committee's concerns respecting the remission order process. My responses to some of your recommendations reflect my commitment to improving the process.

As you know most remission orders are currently published in the Canada Gazette within 23 days from their passage by the Governor in Council. In response to your recommendation that all income tax remission orders be tabled in Parliament, I propose that they all be published in the Canada Gazette and that the orders above a \$20 million threshold be tabled in Parliament on a regular and timely basis. Secondly, I propose to present to Parliament periodic reports of all remission orders. These periodic reports will contain all the information that is currently available in the annual public accounts reports, namely the registration number, date, nature and amount of remission (where an amount is available). These reports would also contain information that is not currently required for public accounts purposes. In keeping with your recommendation 7b and 17, the proposed reports would include an explanatory note setting out the reasons for the order and, where an amount is not specified in the order, an estimate of the amount to be remitted where an estimate is practicable.

Your Committee's principal recommendation is that all income tax remission orders should be approved by Parliament. While I recognize that Parliament needs to be fully informed with respect to remission orders, I believe that the power to grant remission orders was given to government for valid reasons that

continue to exist. Indeed it is desirable to maintain the capacity to respond swiftly, effectively and unequivocally where it is necessary to rectify anomalies, unintended results and injustices in the tax system. To require Parliamentary approval of all or some remission orders could seriously impair the effectiveness and timeliness of remission orders and would limit considerably the flexibility of our tax system.

As to your recommendation that remission orders not deal with any policy matter before Parliament, I should point out that the Dome order was not such a circumstance. The suggestion that it did is based on a misunderstanding of the terms of the order. This order relieved Dome from an extreme hardship situation and protected the Canadian oil industry and the Alberta economy. The consolidation technique used in the order was simply the means chosen to properly target the order and to effectively measure the amount of relief granted. As to the basic recommendation, I believe that the judicious use of remission orders is essential to enable the government to grant timely tax relief. One recent example was the remission order granting withholding tax relief for interest on government and long-term corporate debt pending the necessary changes in the tax law. Thus, my response to this recommendation is the same as my response of the Eighth Report of the Joint Standing Committee on regulations and other statutory instruments concerning the use of general remission orders. That is, while I have and will continue to avoid the use of remission orders to implement government policy I believe that such orders are an appropriate method for the government to use to grant timely relief.

I agree with your recommendation that, where applicable, remission orders include conditions specifying the ownership of the affected taxpayer. The addition of this and similar conditions aimed at targeting the relief granted by the remission order is a standard consideration in our review process. Such a condition, however, was not considered necessary in the Dome order since this remission was based on a reduction in the income taxes payable by HBOG due to the application of Dome's financing expenses against HBOG's profits. If Dome were to sell HBOG, Dome would likely no longer have any financing expense to deduct and therefore the remission order would cease to operate.


Finally, with regard to the recommendation that guidelines be developed for the reporting of estimated amounts of tax remitted, I note that your committee's recommendation assumes that current reporting requirements in the public accounts deal with such estimates. I understand, however, that there is no such legal or procedural requirement. Notwithstanding this, I have proposed above to provide periodic reports to Parliament setting out, *inter alia*, estimates of amounts to be remitted where an exact figure is

not available. Where appropriate, the estimate may have to be expressed on the basis of a dollar range rather than a specific amount. Further, these estimates may have to be qualified in appropriate cases.

My officials have undertaken extensive consultations with officials of other Departments that sponsor remission orders. Based on these consultations I am satisfied that proper guidelines and standards can be established and implemented for the periodic reporting process to begin sometime in the upcoming fiscal period.

I trust this response indicates the government's position on these important recommendations.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Michael H. Wilson". The script is cursive and fluid, with the first name "Michael" and last name "Wilson" clearly distinguishable.

Michael H. Wilson



## APPENDICE "PUBL-10"



Minister of Finance

Ministre des Finances

Le 6 mars 1987

Madame Aileen Nicholson  
Député à la Chambre des communes  
Présidente du Comité des comptes publics  
Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

La présente fait suite au premier rapport du Comité permanent des comptes publics concernant les décrets de remise d'impôt sur le revenu. Avant d'aborder chacune des recommandations du comité, je tiens à souligner que je partage certaines des préoccupations du comité concernant le processus des décrets de remise. Vous constaterez d'ailleurs que mes observations sur certaines de vos recommandations démontrent bien ma détermination à améliorer ce processus.

Comme vous le savez, la plupart des décrets de remise sont publiés dans la Gazette du Canada dans un délai de 23 jours suivant leur approbation par le gouverneur en conseil. En réponse à votre recommandation voulant que tous les décrets de remise d'impôt sur le revenu soient déposés au Parlement, je propose qu'ils soient tous publiés dans la Gazette du Canada et que ceux prévoyant une remise supérieure à vingt millions de dollars soient déposés au Parlement régulièrement et dans des délais raisonnables. Je propose en outre que des rapports périodiques sur tous les décrets de remise d'impôt soient présentés au Parlement. Ces rapports pourraient contenir tous les renseignements qui figurent actuellement dans le rapport annuel sur les comptes publics, notamment le numéro d'enregistrement, la date, la nature et le montant de la remise (si ce montant est disponible). Ces rapports pourraient également renfermer des précisions qui ne sont pas actuellement exigées aux fins des comptes publics. Aussi, est-il proposé, conformément aux recommandations 7b et 17 du comité, que ces rapports soient accompagnés d'une note explicative énonçant le motif du décret et, lorsqu'elle est possible une estimation de la remise, si aucun montant n'y est précisé.

La principale recommandation de votre comité veut que tous les décrets de remise d'impôt soient approuvés par le Parlement. Bien que je reconnaisse que le Parlement ait besoin d'être bien informé sur les décrets de remise, je crois que le

pouvoir d'accorder des remises a été conféré au gouvernement pour des raisons qui demeurent valables. Il est en effet souhaitable que le gouvernement puisse continuer à réagir rapidement, efficacement et sans équivoque lorsqu'il s'agit de corriger les anomalies, les conséquences imprévues et les injustices du régime fiscal. Le fait de faire approuver l'ensemble ou certains décrets de remise par le Parlement pourrait réduire sensiblement l'efficacité et l'à-propos des remises et nuire à la souplesse de notre régime fiscal.

Quant à votre recommandation voulant qu'on s'assure que les décrets de remise ne concernent pas une question de politique dont est saisi le Parlement, je tiens à signaler que le décret sur la Dome Petroleum n'était pas de cet ordre. L'argument voulant qu'il le soit repose sur une incompréhension de ses conditions. Ce décret a en effet servi, d'une part, à tirer la Dome d'une situation extrêmement difficile et, d'autre part, à protéger l'industrie pétrolière canadienne ainsi que l'économie de l'Alberta. La technique de consolidation utilisée dans le décret a été choisie pour la seule raison qu'elle permettait de délimiter l'étendue du décret et de bien mesurer l'allègement accordé. En ce qui concerne la recommandation de base, je crois que l'utilisation judicieuse des décrets de remise est un élément essentiel de notre régime et permet au gouvernement d'accorder des allègements fiscaux de façon opportune. Par exemple, le décret de remise visant les obligations du gouvernement et les obligations à long terme de corporations nous a permis récemment d'accorder un allègement en attendant que les modifications nécessaires soient apportées à la législation fiscale. Par conséquent, ma réponse à cette recommandation est la même que ma réponse au huitième rapport du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires concernant l'utilisation des décrets de remise généraux: bien que j'aie toujours évité de recourir à des décrets de remise pour mettre en oeuvre la politique gouvernementale, et continuerai de le faire, je suis convaincu que ces décrets constituent une bonne méthode d'accorder, de façon opportune, des allègements fiscaux.

Je suis d'accord avec votre recommandation voulant que l'on précise, le cas échéant, la propriété des actions du contribuable visé par un décret de remise. Cette précision, et d'autres semblables, qui visent à délimiter l'étendue de l'allègement fiscal accordé par le décret de remise fait partie de notre processus de révision. Toutefois, il n'a pas été jugé utile d'en tenir compte dans le cas de la Dome puisque la remise était fonction de la réduction de l'impôt sur le revenu payable par la Hudson's Bay Oil and Gas Limited par suite de la déduction des frais de financement de la Dome des bénéfices de la Hudson's Bay. Si la Dome devait vendre cette dernière, elle n'aurait vraisemblablement plus de frais de financement à déduire; la formule cesserait donc de produire des remises d'impôt.

Enfin, en ce qui concerne la recommandation voulant que le Conseil du Trésor mette au point des directives sur la divulgation des montants estimatifs des remises d'impôt accordées, je me permets de faire remarquer que cette recommandation suppose que les directives actuelles sur la divulgation dans les comptes publics prévoient de telles estimations. Or, je crois savoir qu'elles n'en font rien. Quoi qu'il en soit, j'ai proposé ci-dessus que des rapports périodiques soient présentés au Parlement donnant, entre autres, des estimations des montants à remettre dans le cas où un chiffre exact ne peut être fourni. Au besoin, ces estimations pourront être sous forme d'échelles de montants plutôt que de montants précis. Aussi, il sera parfois nécessaire de les nuancer.

Les fonctionnaires de mon ministère ont entrepris des consultations exhaustives avec les fonctionnaires des autres ministères promoteurs de décrets de remise. Je suis convaincu que ces consultations nous permettront d'établir des normes et directives propres à mettre sur pied un processus de rapports périodiques au cours du prochain exercice financier.

Espérant que cette lettre expose clairement la position du gouvernement sur ces importantes recommandations, je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

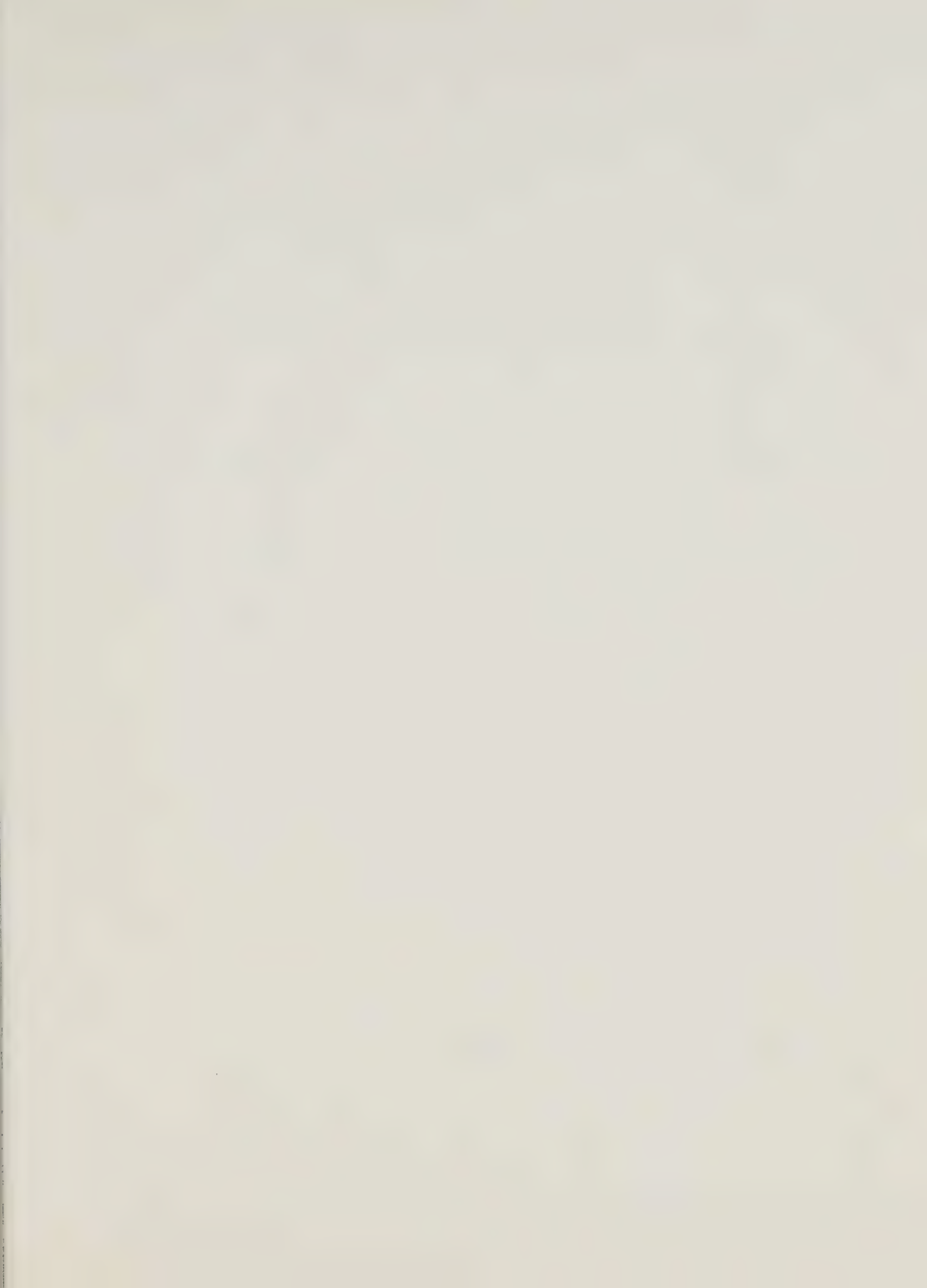


Michael H. Wilson

















*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

#### WITNESSES

Thursday, March 12, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;

R.M. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations  
Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 12 mars 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;

R.-M. Dubois, sous-vérificateur général, Direction générale  
des opérations de vérification.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Tuesday, March 17, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 13

Le mardi 17 mars 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Public Accounts

## Comptes publics

### RESPECTING:

Main Estimates 1987-88: Vote 35 under Finance—  
Office of the Auditor General of Canada

### CONCERNANT:

Budget principal des dépenses 1987-1988: crédit 35 sous  
la rubrique Finances—Bureau du Vérificateur général  
du Canada

### INCLUDING:

Fifth Report to the House (Department of Indian  
Affairs and Northern Development)

### Y COMPRIS:

Cinquième Rapport à la Chambre (ministère des  
Affaires indiennes et du Nord canadien)

### WITNESS:

(See back cover)

### TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## REPORT TO THE HOUSE

Monday, March 16, 1987

The Standing Committee on Public Accounts has the honour to present its

## FIFTH REPORT

1. In accordance with its permanent Order of Reference contained in the Permanent and Provisional Standing Orders of the House of Commons, your Committee has considered the Report of the Auditor General to the House of Commons for the fiscal year ended March 31, 1986, in particular, Chapter 11—the comprehensive audit of the Department of Indian Affairs and Northern Development (The Department).

2. The co-operation of the witnesses who appeared before your Committee is acknowledged and appreciated.

3. In an earlier report (Fourth Report of this Session), your Committee considered the management of Indian lands and moneys. In the present report, the other major issues arising from the comprehensive audit of the Department are examined.

## Mandate of the Department

4. With respect to the mandate question, whether the Department sought social and economic gains for Indian people or provided financial support while Indian groups pursued their own objectives, your Committee received a document from the Department outlining its priorities. The Department stated that it pursued both orientations, but favoured Indians taking charge of their own affairs.

5. Your Committee shares the Auditor General's concern that the measures of accountability may be quite different for the two approaches to the Department's mandate. The Department needs to clarify this issue, which was raised in your Committee's previous report of June 23, 1981 (Sixth Report, 1st Session, 32nd Parliament).

## Recommendation

6. Your Committee recommends that the Department clarify the accountability implications of the two mandate orientations set forward by the Auditor General and respond to this recommendation in writing by April 30, 1987.

## Elementary and Secondary Education

7. The Department is responsible for providing all eligible Indians with access to a quality and range of education relevant to their needs. Whether education is provided by the provinces, by the Indian bands or directly by the Department, the Department must provide clear operational direction to allow for local needs and to ensure that minimum standards are met. Since the Assembly of First Nations and the Department have embarked on a comprehensive study of Indian education, your Committee will be interested in the results of this study and the commitment of the Department to adopt a comprehensive education policy.

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 16 mars 1987

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

## CINQUIÈME RAPPORT

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a étudié le rapport du Vérificateur général du Canada présenté à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1986 et, notamment, le chapitre 11 qui porte sur la vérification intégrée du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (le Ministère).

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Dans un rapport antérieur (Quatrième rapport de la présente session), votre Comité a examiné la gestion des terres et des deniers des Indiens. Le présent rapport étudie les autres questions importantes découlant de la vérification intégrée du Ministère.

## Mandat du Ministère

4. En ce qui concerne le mandat du Ministère et la question de savoir s'il a cherché à améliorer la situation sociale et économique du peuple indien ou s'il a assuré une aide financière pendant que les groupes indiens poursuivraient leurs propres objectifs, le Ministère a soumis à votre Comité un document établissant ses priorités. Le Ministère y disait avoir cherché à atteindre ces deux objectifs, mais qu'il préférerait voir les Indiens prendre leurs affaires en main.

5. Votre Comité partage l'avis du Vérificateur général que l'évaluation de l'exécution du mandat reposerait sur des données très différentes selon le rôle joué par le Ministère, rôle que ce dernier doit préciser et qui a été mentionné dans le rapport précédent de votre Comité, daté du 23 juin 1981 (Sixième rapport, première session de la trente-deuxième législature).

## Recommandation

6. Votre Comité recommande que le Ministère précise quelles sont les responsabilités que lui confère chacun des deux mandats que le Vérificateur général lui a reconnus et lui fasse rapport par écrit à ce sujet d'ici le 30 avril 1987.

## L'enseignement primaire et secondaire

7. Le Ministère doit faire en sorte que tous les Indiens admissibles aient accès, en matière d'enseignement, à une gamme de services de qualité adaptés à leurs besoins. Que cet enseignement soit assuré par les provinces, par les bandes indiennes ou directement par le Ministère, ce dernier doit établir des directives opérationnelles claires qui permettent de s'assurer qu'on répond aux besoins des populations locales et qu'on respecte des normes minimales. Comme l'Assemblée des premières nations et le Ministère ont entrepris une étude complète de l'enseignement offert aux Indiens, votre Comité sera désireux de connaître les résultats de cette étude et l'engagement que le Ministère a pris pour adopter une politique complète en matière d'enseignement.



### Contributions to Indian Bands

8. The Auditor General informed your Committee of his continuing concern over appropriate controls for contributions to Indian bands. With the transfer of program delivery responsibilities to Indian bands, the Department has not always been able to ensure that these funds were used for the purposes for which they were given, as required by Treasury Board. This issue has been the subject of recommendations in previous reports of your Committee, most recently in February 1985 (First Report, 1st Session of this Parliament). The Department has responded with alternative funding arrangements, which would allow Indian bands to oversee the details of multi-year expenditures. In contrast to contributions, the new arrangements would allow Indian bands to design programs, on the basis of accountability to the community electorate, and re-allocate funds from one purpose to another. Accountability to Parliament could be maintained through annual audit and other requirements governing eligibility of Indian bands.

### Recommendations

#### 9. Your Committee recommends that the Department:

- (a) ensure that contributions to Indian bands are subject to appropriate controls and provide a written report to your Committee in this regard by March 31, 1988;
- (b) report to your Committee in writing on its progress in implementing alternative funding arrangements, with respect to the soundness of accountability measures and the extent of Indian band involvement, by March 31, 1988; and
- (c) provide the aforementioned reports simultaneously to the Auditor General, who is to assess these reports on behalf of your Committee and report his findings within a reasonable period.

### Native Claims

10. Your Committee heard that the Department had failed to specify clearly the timing, costs and responsibilities for implementing the federal government's obligations for the James Bay and Northern Québec Agreement. Over a ten year period, the Department has been unable to finalize this agreement. With three claims settlements reached and other major settlements pending, the Department stated that procedures have been improved, including the recent announcement of an implementation plan for each agreement. In view of the extent of the problems with the Québec agreement, your Committee is concerned about the adequacy of the Department's new procedures.

11. Your Committee was concerned that the Department had not tabled annual reports on the James Bay and Northern Québec Agreement, as required by statute. From 1982 to 1985, no such report was tabled. On December 19, 1986 one annual report, covering the elapsed period, was tabled in the

### Fonds versés aux bandes indiennes

8. Le Vérificateur général a informé votre Comité de ce qu'il continuait de s'inquiéter de la façon dont on contrôlait l'utilisation des fonds versés aux bandes indiennes. Depuis que le Ministère a délégué aux bandes indiennes ses responsabilités en matière de mise en oeuvre des programmes, il n'a pas toujours été en mesure de s'assurer, comme l'exige le Conseil du Trésor, que les fonds versés ont bien servi aux fins pour lesquelles ils étaient prévus. Le Comité a déjà soumis des recommandations à ce sujet dont les dernières remontent à février 1985 (Premier rapport, première session de la présente législature). À la suite de celles-ci, le Ministère a proposé des modes optionnels de financement, qui permettraient aux bandes indiennes de surveiller les détails de dépenses pluriannuelles. Contrairement aux contributions, les nouveaux modes de financement permettraient aux bandes indiennes de concevoir des programmes, compte tenu de leurs responsabilités envers l'électorat local, et de transférer des crédits d'un projet à un autre. La responsabilité envers le Parlement pourrait être maintenue au moyen de vérifications comptables annuelles et d'autres conditions régissant l'admissibilité des bandes indiennes.

### Recommandations

#### 9. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) s'assure que les fonds versés aux bandes indiennes font l'objet de contrôles adéquats et lui fasse rapport à ce sujet d'ici le 31 mars 1988;
- b) lui fasse rapport d'ici le 31 mars 1988 des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de nouvelles ententes de financement pour qu'il soit en mesure de juger des niveaux de responsabilités et de l'étendue de la participation des bandes indiennes; et
- c) transmette les rapports susmentionnés simultanément au Vérificateur général qui les évaluera au nom du Comité et lui fera rapport à leur sujet dans un délai raisonnable.

### Revendications autochtones

10. On a signalé à votre Comité que le Ministère n'avait pas encore établi clairement quand on donnerait suite aux engagements pris par le gouvernement en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, ce qu'il lui en coûterait pour le faire ni l'étendue de ses responsabilités à cet égard. Le Ministère n'a pas encore honoré certains éléments de la Convention signée il y a dix ans. Trois réclamations ont été réglées, mais un certain nombre d'autres revendications importantes sont toujours pendantes. Le Ministère dit avoir amélioré sa procédure de règlement et annoncé récemment la mise au point d'un plan d'exécution pour chaque entente. Compte tenu de l'ampleur des problèmes posés par la mise en oeuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, votre Comité se demande si le Ministère a bien pris les mesures qui s'imposaient pour améliorer ses méthodes.

11. Votre Comité s'est demandé pourquoi le Ministère n'avait pas déposé, comme l'exige la loi, de rapports annuels sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Entre 1982 et 1985, aucun rapport sur le sujet n'a été déposé. Le 19 décembre 1986, un rapport annuel, portant sur la

House. Your Committee considers annual reports to Parliament on claims settlements an important part of the accountability process.

12. With respect to the liabilities represented by native land claims settlements, your Committee noted that the government was unable to determine the amounts ultimately payable. No figure therefore appears in the Statement of Contingent Liabilities in the 1985-86 Public Accounts, other than an estimate of \$2.9 billion in respect of pending and threatened litigation arising from the administration of native statutory and treaty obligations. In the opinion of your Committee, these liabilities should be estimated and included in the Statement of Assets and Liabilities in the government's financial statements.

### Recommendations

13. Your Committee recommends that the Department:

- (a) report in writing its progress in implementing improved native claims settlement procedures by March 31, 1988; and
- (b) simultaneously provide the aforementioned report to the Auditor General, who is to assess this report on behalf of your Committee and report his findings within a reasonable period.

14. Your Committee recommends that the Minister of Indian Affairs and Northern Development table annual reports on all native claims settlements.

15. Your Committee recommends that the Government consider the advisability of including in its Statement of Assets and Liabilities provision for liabilities represented by native land claims settlements.

16. Your Committee requests that the Government provide a comprehensive response to recommendations 14 and 15 above in accordance with S.O. 99(2).

17. A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 8, 9 and 13 which includes this report*) is tabled.

Respectfully submitted,

AIDEEN NICHOLSON,

*Chairman.*

période écoulée, a été déposé à la Chambre. Votre Comité estime que la présentation au Parlement de rapports annuels sur le règlement des revendications fait partie intégrante du processus par lequel le Ministère s'acquitte de son obligation de rendre compte.

12. Quant au passif que représente le règlement des revendications territoriales, votre Comité a constaté que le gouvernement n'a aucune idée de ce qu'il peut être. Cela explique que l'État du passif éventuel qui figure dans les Comptes publics pour 1985-1986 ne donne aucun chiffre à ce sujet, sauf une estimation de 2,9 milliards de dollars pour ce qui est du coût éventuel des poursuites pendantes ou qui risquent d'être intentées en ce qui touche la façon dont le gouvernement s'acquitte des obligations que la loi et les traités lui imposent à l'égard des autochtones. Votre Comité estime qu'il faut chercher à chiffrer ce passif qui devrait figurer dans l'état de l'actif et du passif figurent dans les rapports financiers du gouvernement.

### Recommendations

13. Votre Comité recommande que le Ministère:

- a) lui fasse rapport par écrit d'ici le 31 mars 1988 de ses progrès en ce qui touche l'amélioration de ses méthodes de règlement des revendications territoriales autochtones; et
- b) transmette simultanément le rapport susmentionné au Vérificateur général qui l'évaluera au nom du Comité et qui lui fera ensuite rapport à son sujet dans un délai raisonnable.

14. Votre Comité recommande que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dépose à la Chambre un rapport sur le règlement de toute revendication territoriale.

15. Votre Comité recommande que le gouvernement envisage l'opportunité d'insérer dans son état de l'actif et du passif une disposition à l'égard du passif que représente le règlement des revendications territoriales.

16. Votre Comité demande que le gouvernement donne une réponse détaillée aux recommandations des paragraphes 14 et 15, ci-dessus, conformément au paragraphe 99(2) du Règlement.

17. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages correspondants (*Fascicules nos 8, 9 et 13 qui comprend ce rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*La présidente,*

AIDEEN NICHOLSON.

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 17, 1987  
(22)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:12 o'clock a.m., this day in Room 253-D, the Chairman, Aileen Nicholson, presiding.

*Members of the Committee present:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witness: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General.

In accordance with its Order of Reference dated Monday, March 2, 1987 the Committee resumed consideration of Finance Vote 35—Office of the Auditor General of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1988.

Kenneth M. Dye made a statement and answered questions.

At 12:12 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 MARS 1987  
(22)

[Traduction]

Le Comité des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 12, dans la pièce 253-D de l'Édifice du centre, sous la présidence d'Aileen Nicholson, (*présidente*).

*Membres du Comité présents:* Jean-Guy Guilbault, Stan J. Hovdebo, Aileen Nicholson, Don Ravis, Alan Redway et Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoin: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général.

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 2 mars 1987, le Comité entreprend de nouveau l'étude du crédit 35 inscrit sous la rubrique intitulée *Finances—Bureau du Vérificateur général*, extrait du budget des dépenses principal portant sur l'exercice financier se terminant le 31 mars 1988.

Kenneth M. Dye fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 12, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidente.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, March 17, 1987

• 1013

**The Chairman:** I would like to call the meeting to order. The committee is resuming consideration of the Main Estimates for 1987-88, Vote 35—Finance, Office of the Auditor General of Canada. From the Office of the Auditor General, we have Mr. Dye, Auditor General, Mr. Dubois, Deputy Auditor General, Audit Operations Branch, and Mr. Warme, Deputy Auditor General, Administrative Services Branch.

## FINANCE

Auditor General

Vote 35—Program Expenditures.....\$42,141,000

**The Chairman:** Mr. Dye, in response to the question last week, I understand you have a statement for us.

**Mr. Kenneth Dye (Auditor General of Canada):** Yes, I do, Madam Chairman. At our last meeting, I undertook to provide to your committee a brief opening statement discussing the question of materiality or significance and explaining how it affects our use of public resources.

We do three types of work in the office. We examine and attest to financial statements, we examine compliance with parliamentary authority, and we examine value-for-money issues in government programs.

Let me begin with attest work. There are three main factors which determine the time it takes and the consequential cost of expressing an opinion on the fairness of financial statements.

Firstly, how much is the auditor willing to accept the financial statements being out before feeling obliged to qualify his report? The smaller the tolerable error, the more work the auditor will have to do. The tolerable error is called materiality.

Secondly, how confident does the auditor wish to be that the financial statements are not out by more than the number defined to be the material limit or materiality?

Thirdly, the auditor must comply with the body of accounting practice and convention called generally accepted auditing standards or GAAS, which the Canadian Institute of Chartered Accountants has set out in its members' handbook for engagements to express an opinion on the fairness of financial statements.

I am professionally obliged to do my attest audits in accordance with GAAS, and I am sure you would expect me to do so. However, I can exercise discretion in setting materiality and confidence.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 17 mars 1987

**La présidente:** La séance est ouverte. Le comité reprend l'étude du budget principal de 1987-1988, crédit 35—Finances, Bureau du vérificateur général du Canada. Nous recevons à cette occasion M. Dye, vérificateur général, M. Dubois, sous-vérificateur général, direction générale des opérations de vérification et M. Warme, sous-vérificateur général, direction générale des services administratifs.

## FINANCES

Vérificateur général

Crédit 35—Dépenses de programme.....42,141,000\$

**La présidente:** Monsieur Dye, je crois que vous avez préparé une réponse à la question qui vous a été posée la semaine dernière.

**M. Kenneth Dye (vérificateur général du Canada):** Oui, en effet, madame la présidente. Lors de notre dernière rencontre, j'ai entrepris de vous entretenir brièvement de l'importance relative, et de vous expliquer de quelle façon elle influe sur l'utilisation de nos ressources.

Nous avons, au bureau, trois activités principales. Il s'agit des attestations relatives aux états financiers, de la vérification de la conformité des dépenses avec les autorisations du Parlement et de la vérification de l'optimisation des ressources, dans le cas des programmes du gouvernement.

Commençons par les attestations. Trois grands facteurs permettent de déterminer le temps qu'il faut, puis le coût que représente l'expression d'une opinion au sujet de la justesse des états financiers.

Premièrement, quel écart au moment des états financiers le vérificateur est-il prêt à accepter avant de se sentir contraint de nuancer son rapport par une réserve? Plus l'erreur tolérable est petite, plus le vérificateur doit effectuer de travaux. L'erreur tolérable correspond à ce que l'on appelle «l'importance relative».

Deuxièmement, dans quelle mesure le vérificateur souhaite-t-il être certain que l'écart dans les états financiers ne dépasse pas le seuil d'importance relative?

Troisièmement, le vérificateur doit se conformer aux normes de vérification généralement reconnues, établies par l'Institut canadien des comptables agréés et contenues dans son manuel, sur lesquelles on se fonde dans le cadre d'une mission pour exprimer une opinion au sujet de la présentation fidèle des états financiers.

• 1015

De par ma profession, je suis tenu de respecter les normes de vérification généralement reconnues lorsque j'effectue mes attestations. Je suis certain que c'est ce que vous attendez de moi. Il m'appartient toutefois d'établir, selon mon jugement,

*[Text]*

I have set materiality and confidence at levels I consider appropriate for the sensitive task of auditing the public purse.

What I want to be sure of is that the financial statements I audit do not contain an uncorrected error that would mislead the reader.

Because the size of the entities I audit and the nature of their activities vary considerably, so do the levels of materiality and confidence employed.

For example, in auditing the Financial Statements of the Government of Canada, I have selected \$200 million and 99% for overall materiality and confidence, respectively. In auditing Crown corporations, overall materiality is generally set at one-half of 1% of total expenditure, and confidence levels vary from 95% to 99%, depending on sensitivity.

In setting materiality levels we obviously cannot provide assurance that overall uncorrected error is any smaller than the amount management is willing to accept in preparing the financial statements. In other words, we cannot be any more precise than the statements themselves.

The tighter the audit, the more it costs. For example, more work is required to assure readers that financial statements do not contain overall uncorrected errors of, say, \$100 million than to provide assurance at the \$200 million level. And to be 99% sure that errors do not exceed a given amount is more costly than being 95% sure.

What it comes down to is exercising professional judgment as to how much auditing is required to assure readers that they can believe reported results and not be misled.

In addition to attesting to various financial statements, I am also required to examine in more detail the various components of government and report to you what I have found.

Issues I investigate here include compliance with authorities granted by Parliament to borrow, spend and raise revenues, whether public property is safeguarded and, on the value-for-money side, whether government programs have been managed with due regard to economy and efficiency, and whether appropriate procedures exist to measure effectiveness. This is where materiality or significance takes on another dimension.

While the dollar figure for materiality is struck in attesting to financial statements, significance in examining compliance and value for money in the various components of government includes non-monetary as well as monetary considerations. For example, although a number of appropriations are relatively small, compliance with them is nevertheless a matter of significance to members. Some of the appropriations, large and

*[Translation]*

les niveaux d'importance relative et de confiance qui conviennent à mes travaux.

J'ai établi ces niveaux en fonction de la nature délicate que représente la vérification des fonds publics.

Tout ce dont je veux m'assurer, c'est que les états financiers que je vérifie ne renferment pas d'erreurs non corrigées susceptibles d'induire le lecteur en erreur.

Comme la taille et la nature des activités des entités dont je suis le vérificateur attiré varient considérablement, il en va de même pour les niveaux de confiance et d'importance relative.

Ainsi, pour la vérification des états financiers du gouvernement du Canada, j'ai fixé l'importance relative à 200 millions de dollars et le niveau de confiance à 99 p. 100. Dans le cas des sociétés d'état, l'importance relative globale représente généralement 0,5 p. 100 des dépenses totales et les niveaux de confiance varient de 95 à 99 p. 100, selon que les activités sont de nature délicate ou non.

Lorsque nous établissons les niveaux d'importance relative, il nous est évidemment impossible de nous assurer que l'ensemble des erreurs non corrigées représente un montant moins élevé que celui auquel s'attend la direction de l'entité lorsqu'elle prépare ces états financiers. Autrement dit, nous ne pouvons être plus précis que ne le sont les états proprement dits.

Plus une vérification est rigoureuse, plus elle coûte cher. Ainsi, il faut plus de travail pour assurer les lecteurs que les états financiers ne renferment pas d'erreurs globales non décelées, disons de l'ordre de 100 millions de dollars, qu'il n'en faut pour fournir une assurance équivalant à 200 millions de dollars. Et s'assurer à 99 p. 100 que les erreurs commises ne dépassent pas un certain montant coûte plus cher que de s'assurer de la même chose à 95 p. 100.

Cela signifie qu'il faut faire preuve de discernement professionnel pour déterminer les travaux de vérification requis afin d'assurer les lecteurs que les résultats sont fiables et qu'on ne les induit donc pas en erreur.

Outre les attestations relatives aux divers états financiers, je suis tenu d'examiner plus en détail les diverses opérations de l'administration fédérale puis de vous faire part de ce que j'ai relevé.

Je suis chargé de vérifier si le gouvernement respecte les autorisations accordées par le Parlement au chapitre des emprunts, des dépenses et des recettes, s'il protège suffisamment les biens publics, s'il a géré ces programmes avec le souci de l'économie et de l'efficacité et s'il dispose de méthodes appropriées pour mesurer l'efficacité. L'importance relative prend alors une autre dimension.

Bien qu'un montant soit fixé pour déterminer l'importance relative lors de l'attestation à l'égard des états financiers, il faut, dans le cas de l'examen de la conformité et de l'optimisation des ressources au sein de l'administration fédérale, tenir compte de facteurs monétaires et non monétaires. Quoique, par exemple, un certain nombre de crédits soient relativement peu élevés, la conformité n'en reste pas moins une question

## [Texte]

small, are more susceptible to errors than others. So in auditing for compliance with authorities we try to focus on risk areas, appropriations that are susceptible to errors, in a systematic manner over a reasonable period of years.

We cannot do everything every year. We just do not have, and I do not think we should have, the resources to do a 100% audit of everything annually.

This risk-oriented, cyclical approach also applies to examining government programs for value for money, the third type of work we conduct annually. Here we make a conscious effort to identify programs or aspects of programs where it is crucial for good management practices to exist, and then we look at each of them in some detail over a reasonable period of years. As with auditing for compliance with parliamentary authority, this means we hit some big-dollar items and some small ones.

A program may involve a relatively small outlay of funds but nevertheless be extremely important to the government and in need of management at the highest level. If so, we will spend the time and money looking at it for you and report what we have found.

In considering what aspects of value for money to look at we try to determine the elements of the program that are crucial to its success and then concentrate our resources on those points. For example, in some programs a due regard to economy is crucial; in other programs it is due regard to efficiency; in others, due regard to effectiveness; and sometimes, all three.

In summary, we try very hard not to spend time and money on the insignificant.

Last Thursday, a member of this committee asked how we plan for all of this work to ensure that our resources are deployed each year in a manner that optimizes what we are able to identify and report. The process begins with our teams identifying high-risk areas, or areas where social impact is high, and developing audit project proposals to look at them.

Each audit team puts together a plan that forecasts the hours and dollars that will be required to do attest work on departmental accounts to support my opinion on the government's overall financial statements, compliance with authority work, work on value for money of government programs and work to support my separate attest opinions on Crown corporations and agencies.

## [Traduction]

importante pour les députés. Certains crédits, quelle que soit leur importance, sont plus susceptibles que d'autres de donner lieu à des erreurs. C'est pourquoi, lorsque nous effectuons une vérification de la conformité, nous axons notre travail sur les secteurs à risque, c'est-à-dire les crédits susceptibles de donner lieu à des erreurs. Nous effectuons notre travail de façon systématique, sur une période de temps raisonnable.

Il nous est évidemment impossible de tout vérifier chaque année. Nous n'avons pas les ressources pour le faire et il ne nous viendrait pas à l'idée de les demander.

Cette approche cyclique axée sur les risques s'applique également à l'examen des programmes du gouvernement afin de vérifier l'optimisation des ressources. Il s'agit là de la troisième catégorie de travaux que nous effectuons chaque année. Lorsque nous procédons à une vérification de l'optimisation des ressources, nous nous efforçons avec soin de déterminer les programmes, ou les éléments des programmes, où des pratiques de gestion efficaces sont essentielles, puis nous examinons chacun plus en détail sur une période de temps raisonnable. Tout comme dans le cas de la vérification de la conformité, les montants en jeu varient considérablement.

Un programme pourrait, en effet, engendrer des sorties de fonds très peu élevées, mais revêtir une grande importance pour le gouvernement et demander une gestion au plus haut niveau. Si tel est le cas, nous consacrerons le temps et l'argent voulus pour l'examiner en votre nom, puis nous vous communiquerons les résultats.

Lorsque nous décidons des aspects de l'optimisation des ressources à examiner, nous essayons de déterminer les éléments du programme sur lesquels repose le succès de celui-ci, puis nous y concentrons nos ressources. Ainsi, le point de mire varie selon le programme. Il peut s'agir du souci de l'économie, du souci de l'efficacité ou du souci de l'efficacité, ou de tous trois.

Bref, nous nous efforçons de ne pas consacrer temps et argent à des choses sans importance.

Jeudi dernier, un membre de votre Comité me demandait comment nous procédons pour planifier tout ce travail de façon à assurer chaque année que nos ressources sont mises à contribution, pour être en mesure de mieux déceler les problèmes et d'en faire rapport. Nos équipes de vérification commencent par déterminer les secteurs qui présentent des risques élevés ou qui ont une grande incidence sur la vie sociale, puis elles élaborent des projets de vérification en conséquence.

Chaque équipe de vérifications dresse un plan qui prévoit les heures et les dollars requis pour effectuer les attestations relatives aux comptes des ministères, à l'appui de mon opinion sur l'ensemble des états financiers du gouvernement; les vérifications de la conformité avec les textes réglementaires; les vérifications de l'optimisation des ressources, dans le cas des programmes du gouvernement; et les vérifications à l'appui de mes attestations distinctes au sujet des sociétés d'État et organismes gouvernementaux.



*[Text]*

These team proposals are rolled up office-wide and are critically reviewed and challenged by a central committee of deputy auditors general. They bring the top-down perspective to our planning. The challenge process is quite rigorous. They challenge not only the risk areas that the teams have identified, but also the hours and dollars proposed for auditing them. When the central challenge is complete, an overall plan is struck and our work begins for another year.

Throughout the year, staff are required to report their time and dollars against audit projects. We carefully monitor the amounts spent against the approved plan. At the end of the year, total spending is compared with that forecast in the plan, and significant variations are investigated.

Throughout the audit year, regular reviews of work are performed by senior staff to ensure that our auditing standards are being complied with and that the work is on target with the approved plan. As a final check on quality and cost, we have an internal audit staff, headed by an assistant auditor general, that critically examines audits after the fact.

The results of these quality reviews are reported directly to me and my executive, and we initiate action to resolve any problems identified.

I also have with me some graphs for you. I believe these graphs have been handed out to members, Madam Chair, regarding the change in OAG costs from 1979-80 to the present. It shows that our costs have gone up 4.8% over seven years in constant dollars. This is not per year; it is the total increase in costs. Comparing this with the transactions we audit, there is an increase of 45%. So the audit universe has gone up ten times the rate of our increase.

I also have some information regarding internal audit in Crown corporations, which was raised in your last meeting. I have also provided you with some graphics to show the resources required for the attest audits and the special examinations of the scheduled Crown corporations, of which I am the auditor. They show the planned starts and completions of those special examinations, through to 1989-90. I think I told you last week that we are on target and we will meet our statutory obligations.

Thank you, Madam Chair.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dye. Mr. Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci.

Monsieur Dye, je ne commenterai pas de votre exposé d'aujourd'hui, mais j'aimerais vous dire que vous avez très bien

*[Translation]*

On additionne, pour l'ensemble du bureau, les montants des projets que proposent les équipes. Ces projets sont soumis à l'examen critique d'un comité central formé de sous-vérificateurs généraux. Ce comité applique le principe de la gestion vers le bas à nos travaux de planification et le processus d'examen critique est plutôt rigoureux. Il examine non seulement les secteurs de risques que nos équipes ont relevés, mais aussi le temps et l'argent proposés pour la vérification. Une fois l'examen critique terminé, on dresse un plan global et nous entamons les travaux pour le nouvel exercice. Tout au long de l'exercice, les employés du bureau sont tenus de présenter un rapport qui fait état du temps et de l'argent consacrés à chaque projet de vérification et nous contrôlons de près les dépenses par rapport au plan approuvé.

À la fin de l'exercice, nous comparons les dépenses réelles aux dépenses prévues et nous examinons de plus près les écarts importants.

Pendant l'exercice, les cadres supérieurs procèdent régulièrement à des évaluations du travail afin de s'assurer que les normes de vérifications du bureau sont respectées et que les délais sont respectés, selon les plans approuvés. Pour le dernier contrôle de la qualité et des coûts, nous comptons sur un service de vérification interne, dirigée par un vérificateur général adjoint, qui effectue après coup un examen critique des vérifications effectuées.

Les résultats de ces études de qualité sont communiqués directement au conseil de direction du bureau qui prend des mesures, le cas échéant, pour résoudre les problèmes décelés.

J'ai également apporté certains tableaux à votre intention. Je crois qu'ils vous ont été distribués. Ils illustrent l'accroissement des coûts du bureau du Vérificateur général entre 1979-1980 et aujourd'hui. Cela montre que nos coûts ont augmenté de 4,8 p. 100 en sept ans et en dollars constants. Il ne s'agit pas d'une augmentation annuelle mais bien de l'augmentation totale. Par contre, il y a eu une augmentation de 45 p. 100 dans les transactions que nous vérifions. L'univers de la vérification s'est donc multiplié dix fois plus vite que nos coûts.

J'ai également fourni certains renseignements sur la vérification interne des sociétés d'État dont il avait été question à la dernière séance. J'ai ajouté quelques tableaux indiquant les ressources nécessaires pour les vérifications d'attestation et les examens spéciaux des sociétés d'État figurant aux annexes dont je suis le vérificateur. Ils montrent les examens spéciaux que l'on prévoit de commencer et de terminer jusqu'à l'exercice 1989-1990. Je crois vous avoir dit la semaine dernière que nous avons respecté nos objectifs et que nous nous serons ainsi acquittés de nos obligations légales.

Merci, madame la présidente.

**Le président:** Merci, monsieur Dye. Monsieur Tremblay.

**Mr. Tremblay (Quebec-East):** Thank you, Madam Chairman.

Mr. Dye, I will not comment on your statement today but I would like to tell you that you have described the materiality

*[Texte]*

décrit ce que devrait être l'importance relative des choses au moyen de points de repère que je trouve des plus logiques et des plus acceptables. Je vous remercie aussi pour avoir précisé davantage ce que vous faites afin de planifier le mieux possible votre programme de vérification annuel.

Avec votre permission, madame la présidente, j'invite le vérificateur général à s'exprimer dans sa langue maternelle afin que ses réponses soient le plus précises possible.

J'ai des questions supplémentaires aux questions que j'ai posées à la réunion du 12 mars dernier. Monsieur le vérificateur général, lors de cette réunion du 12 mars, vous avez parlé des listes des vérifications prévues pour les rapports annuels de 1987 et 1988. Je me réfère aux pages 40, 41, 42 et 43 de la Partie III du Budget des dépenses et à la page 5 de votre déclaration d'ouverture du 12 mars. J'ai trois questions assez précises.

Y a-t-il un mécanisme particulier à suivre pour que le Bureau du vérificateur général puisse tenir compte des intérêts du Comité des comptes publics?

Deuxièmement, y a-t-il moyen d'ajouter certaines choses au rapport annuel 1987-1988 ou de supprimer certaines choses de ce rapport?

• 1025

Je vois que vous répondez par l'affirmative à ma première question.

Le Comité des comptes publics reçoit les prévisions budgétaires du vérificateur général pour la première fois. Le vérificateur est-il en mesure de modifier sa planification de façon à donner un rôle au Comité dans ce processus? Je me réfère aux pages 7 et 8 de la transcription non éditée de notre réunion du 12 mars.

**Mr. Dye:** Thank you. In answer to Mr. Tremblay, I think we could accommodate the views of your committee in the 1987-1988 plans as long as those views are not too major. For 1988-1989 we could take on a bigger change if the committee directed us to do something major.

Whenever that happened we would juggle the plan. Certain planned activities would probably be deferred and re-evaluated as to priority. I would be very conscious of any direction the committee would give my office. If the committee wishes to be more directive than in the past, I think it would be very useful to have those views in writing. We will try very hard to respond directly to them and we would be happy to do that. We view ourselves as servants of Parliament and you are a parliamentary committee.

I would reserve the right of independence and I would be very conscious of getting into a political crossfire, but aside from that I am most willing to be as accommodating as we possibly can. We can shift our resources to accommodate the views of your committee.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Ma deuxième question porte sur le système de vérification britannique. Dans ce système, on

*[Traduction]*

issue with figures that I find quite logical and acceptable. I also thank you for having given further details on what you are doing in order to plan your annual audit program in the best possible way.

If you allow me, Madam Chairman, I would invite the Auditor General to speak in his mother tongue so as to answer as precisely as possible.

I have a few supplementary questions to the questions I asked at our March 12 meeting. At that meeting, you spoke of the lists of audits planned for the annual reports of 1987 and 1988. This is on page 40, 41, 42 and 43 of Part III of the Estimates and on page 5 of your opening statement of March 12. I have three rather specific questions.

Is there a specific mechanism by which the Office of the Auditor General could consider the interest of the Public Accounts Committee?

Secondly, would it be possible to add a few things to the annual report for 1987-88 or to delete a few things from this report?

I understand that your answer was yes to my first question.

The public accounts committee is getting the budget estimates from the Auditor General for the first time. Is the Auditor able to change his planning in order to give the committee a role in the process? I am referring here to pages 7 and 8 of the unedited transcript of our meeting of March 12.

**M. Dye:** Merci. Monsieur Tremblay, je pense que je pourrais tenir compte de l'opinion du Comité dans la planification de 1987-1988 dans la mesure où les changements demandés ne sont pas trop importants. Pour 1988-1989, nous pourrions envisager un plus gros changement si le Comité nous le demandait.

Si cela devait arriver, nous pourrions jouer avec le plan. Certaines activités prévues pourraient être reportées et leur priorité réévaluée. Je tiendrais certainement compte de toute directive que votre Comité pourrait donner à mon bureau. Si le Comité souhaite être plus directif que par le passé, je crois qu'il serait utile qu'il mette cela par écrit. Nous ferions tout notre possible pour tenir compte de ces directives et ce serait un plaisir pour nous. Nous nous considérons comme les serviteurs du Parlement et vous êtes un comité parlementaire.

La seule chose que je conserverais, c'est le droit à l'indépendance et je ferais en sorte de ne pas me trouver pris entre deux feux politiques, mais en dehors de cela, je suis tout à fait prêt à en passer par où vous le voudrez, dans la mesure du possible. Nous pouvons réattribuer nos ressources pour répondre aux vœux du Comité.

**Mr. Tremblay (Québec-East):** My second question is about the British auditing system. According to this system, auditing

*[Text]*

fait la vérification de programmes spécifiques. Par exemple, la vérification des prisons s'effectuait alors que le Comité était en voyage en Angleterre l'année dernière. Êtes-vous en mesure de commenter les différences entre l'approche britannique et l'approche canadienne? Plus précisément, le vérificateur général peut-il faire des chapitres plus courts sur des vérifications plus concises dans ses rapports annuels?

Je pense par exemple à l'étude des projets d'immobilisation. Pouvez-vous faire davantage d'études de quatre ou cinq pages de ce genre?

**Mr. Dye:** Madam Chairperson, we do that. We do provide our special audits to the committee. They are more like the British type of audit; a mini audit, if you will. It takes far fewer resources and looks specifically at one topic. Each year we provide a chapter to you with the small audits in them. Each of those special-audit chapters probably has six or seven different topics. We plan to continue doing that.

If we were to change the entire report and do the whole thing in the British style of a one, two or three man-year commitment and a short report on each topic, my concern would be that we might lose sight of auditing the entire government in the life of a parliament.

At the moment we do look at every department and across the breadth of each department. We pick out the significant matters and audit every department throughout the life of a parliament. I think we had coverage of 99% of government in the last five years.

We do that by looking at the significant items and reporting on each department at least once in the life a parliament. If we went to the more rifle-shot, specific topic, I think we might not have the coverage that I think Parliament should have.

Now, we have given instructions to our staff to shorten up the chapters. For example, we know that this year in the Corrections chapter, which is so broad and covers maybe half-a-dozen different topics, only one has attracted attention, the capital-projects part.

• 1030

Perhaps we could tighten those up. I think in that corrections chapter, where there might have been 25 things we could have looked at, we chose a certain few and have brought them to Parliament's attention. But we know it is a big burden, so I have asked the chapter auditors this year to keep the chapters to 20 pages and concentrate the issues down to the most significant. Perhaps that will be more useful to your committee.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Nous avons bien aimé ces rapports courts et concis sur des sujets bien particuliers, et

*[Translation]*

is done for specific programs. For example, they were auditing the prison system while our committee was in England last year. Could you tell me what the differences are between the British and the Canadian approach? More specifically, could the Auditor General give more concise audits in shorter chapters in his annual report?

I am thinking particularly of the review of capital projects. Would it be possible for you to make a greater number of four or five page reviews of this type?

**M. Dye:** C'est ce que nous faisons, madame la présidente. Nous fournissons au Comité ces vérifications particulières. Elles ressemblent davantage au type britannique; ce sont des mini-vérifications, si vous voulez. Cela demande beaucoup moins de ressources et il est ainsi possible d'envisager un sujet particulier. Chaque année, nous vous fournissons un chapitre consacré aux petites vérifications. Chacun de ces chapitres concernant les vérifications particulières contient probablement six ou sept sujets différents. Nous avons l'intention de continuer à le faire.

Si nous devons changer la totalité du rapport et faire les choses à la façon britannique, c'est-à-dire nous engager pour une, deux ou trois années-personnes et produire un rapport concis sur chaque sujet, il me semble que nous perdriions un peu de vue la vérification de l'ensemble du gouvernement au cours d'une législature.

Pour l'instant, nous étudions chaque ministère en détail. Nous relevons les sujets importants et vérifions chaque ministère au cours d'une législature. Je pense qu'au cours des cinq dernières années, nous avons réussi à vérifier 99 p. 100 des activités gouvernementales.

Nous y parvenons en étudiant les sujets importants et en faisant un rapport pour chaque ministère au moins une fois au cours d'une législature. Si nous procédions davantage au coup par coup, sujet par sujet, il me semble que le Parlement n'aurait pas la vue d'ensemble qui lui est nécessaire.

Il faut dire que nous avons donné des instructions à notre personnel pour qu'il raccourcisse les chapitres. Par exemple, nous savons que, cette année, pour le chapitre relatif aux services correctionnels qui est très vaste et couvre probablement une demi-douzaine de sujets différents, nous n'en avons retenu qu'un, celui relatif aux projets d'immobilisation.

Nous pourrions peut-être resserrer ces études. Je crois que dans le chapitre sur le service correctionnel, pour lequel on aurait pu passer en revue 25 sujets, nous n'en avons choisi que quelques-uns, que nous avons porté à l'attention du Parlement. Mais nous savons que c'est là une lourde charge, aussi ai-je demandé aux vérificateurs de ce chapitre de s'en tenir à 20 pages pour cette année et de se concentrer sur les sujets les plus importants. Peut-être cela sera-t-il plus utile à votre Comité.

**Mr. Tremblay (Quebec-East):** We did like your short and concise reports on specific subjects and we certainly encourage you to continue using such a constructive approach.



## [Texte]

nous vous encourageons, le cas échéant, à continuer à vous servir de cette approche constructive.

On a dit que la firme *Stevenson, Kellogg, Ernst & Whinney* avait obtenu un contrat intéressant, pas nécessairement en termes de dollars, mais quant à l'importance du mandat qu'on leur a confié. Monsieur Dye, à partir des rapports d'étape qu'on vous a fournis, pouvez-vous nous donner un aperçu écrit de vos réflexions sur ces rapports afin que le Comité et votre Bureau puissent s'assurer que la firme respecte bien le mandat qui lui a été confié?

Pour ma part, j'attache beaucoup d'importance à ce rapport. Je suis convaincu qu'il fera l'objet d'analyses de votre personnel dès son dépôt. Compte tenu de l'importance des recommandations qui seront déposées, il y aurait peut-être lieu de planifier ensemble certains mécanismes qui nous permettront de voir, dès le dépôt de votre rapport annuel de l'an prochain, si celui-ci contient des signes tangibles des modifications qui auront été suggérées par cette firme de comptables agréés.

Donc, pouvons-nous vous demander de nous donner un bref aperçu écrit sur ce que vous avez appris jusqu'à maintenant et sur vos réflexions sur ces rapports d'étape?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I would be happy to share with your committee any of the reports that come from our consultants and our internal team working on this project. At the moment, all we have had is a verbal analysis of the questionnaire that was given to all our staff who responded on a wide variety of topics with respect to administration, communication, professionalism. I do not have the report yet from the consultants. I think I am going to receive it on March 27, at which time we will look at it.

We are not going to take a lot of action at this point, because this project is really just getting under way, and this is but one small part of the project.

But we have had some very curious answers back. The report indicates, for example, in the area of communication, that the majority of our staff members believe they do not know what is going on in the executive committee, and yet by 11 o'clock, on the morning after the executive committee, every member of our staff, from the janitor through to the Auditor General, gets a flash report of the minutes of that committee in the language of his or her choice.

I do not know of any organization in corporate North America or a government organization that provides the minutes of the executive committee to all the staff immediately, and yet we are getting a response back that they do not know what is going on. I do not know why they do not know what is going on, and we are going to have to find out.

I am very interested in the results of this study, and we will analyse it. But we will wait for further components of the study by the consultants before we actually take action. It will be very useful, I think, to have some more outputs from the consultants before we can do anything constructive. But I am intrigued by this attitudinal survey of the staff, which is but one part of the whole process. And you are welcome to see it, if you wish.

## [Traduction]

It has been said that *Stevenson, Kellogg, Ernst & Whinney* was given a very interesting contract, not necessarily in terms of dollars, but as to the importance of the task. Mr. Dye, from the progress reports you gave us, could you give us an overview in writing of your opinion concerning those reports to enable the committee and your office to check whether the company is abiding by the mandate?

To me, this report is very important. I am convinced that your staff will analyse it as soon as it is submitted. Given the importance of the recommendations included, perhaps would it be worth-while to plan together certain mechanisms which will enable us to see, as soon as your annual report of last year is submitted, whether the modifications suggested by this firm of chartered accountants have been followed effectively.

So could we ask you to give us a written overview of what you have learned so far and of your opinion of those progress reports?

**M. Dye:** Madame la présidente, je serais heureux de faire part à votre Comité de tout rapport provenant de nos consultants et de notre équipe interne qui travaille à ce projet. Pour l'instant, tout ce que nous avons eu, c'est une analyse verbale du questionnaire qui a été distribuée à tout notre personnel et qui lui demandait de répondre sur un large éventail de questions relatives à l'administration, à la communication et au professionnalisme. Je n'ai pas encore le rapport des consultants, mais je pense le recevoir le 27 mars et je l'étudierai à ce moment-là.

Nous n'allons pas prendre beaucoup de mesures maintenant, car ce projet commence à peine à démarrer et cela ne constitue qu'une petite partie du projet.

Mais nous avons reçu quelques réponses très curieuses. Le rapport indique par exemple, dans le domaine de la communication, que la plupart des membres de notre personnel pensent qu'ils ne savent pas ce qui se passe au sein du comité exécutif alors qu'à 11 heures le matin suivant la réunion du comité exécutif, chaque membre de notre personnel, du portier au vérificateur général, obtient un rapport succinct du procès-verbal de la réunion du comité, dans la langue de son choix.

Que je sache, aucune autre organisation privée ou gouvernementale d'Amérique du Nord ne fournit à chaque membre de son personnel le procès-verbal de la réunion du comité exécutif. Je me demande pourquoi ils ne savent pas ce qui se passe, il va falloir étudier la question.

Les résultats de cette étude me paraissent très intéressants et nous allons les analyser. Mais avant de prendre effectivement des mesures, nous attendons de recevoir d'autres éléments de l'étude des consultants. Je crois qu'il sera bon d'avoir des résultats supplémentaires des consultants pour pouvoir agir de façon constructive. Je dois avouer que l'attitude révélée par notre personnel au cours de cette enquête m'inquiète. Or il ne

[Text]

**M. Tremblay (Québec-Est):** Si je soulève cette question, c'est que je veux m'assurer que tous les intervenants qui participeront au travail de la firme de comptables comprennent bien l'importance du mandat confié à ladite firme et lui donnent tous les renseignements nécessaires. On retrouve ces intervenants dans certaines sociétés d'État et dans certains ministères. C'est une des raisons pour lesquelles j'insiste là-dessus.

• 1035

Ma dernière question a trait à la vérification annuelle du Bureau du vérificateur général. Lors de la réunion du 12 mars, vous avez dit qu'une firme du nom de *George A. Welch & Company* effectuait la vérification de votre bureau pour la somme de 12,000\$.

En 1987, 12,000\$ pour une vérification, c'est très peu. Quelle est l'ampleur du mandat de cette firme? Souhaiteriez-vous que son mandat soit élargi? Est-ce que cette firme anglophone est en mesure de satisfaire à vos besoins sur la Colline? Est-ce qu'une firme francophone semblable fait un peu le même travail dans vos bureaux francophones à Hull, par exemple?

**Mr. Dye:** Madam Chair, the firm *George A. Welch & Company Chartered Accountants* are a bilingual local firm and they also operate under a French name. The name is *Levesque Marchand, Boulanger, & Cie*. They audit using the English language and their administrative records tend to be in the English language. They have had a very good team on the assignment. I believe the auditor in charge is Malcolm—I should remember his name; he is a hockey parent on the same team. Anyhow, it will come to me.

They only use chartered accountants; they do not use students. The cost has remained the same, which means the cost is really going down because of inflation. They are given everything they need; we give them a complete file, as complete as we can, when they come in the door. We try to anticipate everything they require; we put it down in front of them and say "go". It is very efficient from their point of view. They would not have many clients who would give them everything they require.

Being chartered accountants ourselves, we know what their expectations are. They only have an attest-and-compliance mandate. If they were to expand it to a value-for-money mandate, there would be some question as to whether that firm would be the firm chosen to do the work, in that I do not believe they have any experience in value-for-money auditing and we may want to look at a different approach for a VFM audit.

However, I am satisfied that they do a very good job. We have not had any problem. In terms of their suggestions, each year they give us a management letter in which they are pleased to report to us that they have nothing significant to tell us. I think, from an administrative-and-attest point of view, the thing is whistle clean.

[Translation]

s'agit que d'une partie de l'ensemble du processus. Si vous souhaitez voir cette enquête, je n'y vois aucun inconvénient.

**Mr. Tremblay (Québec-East):** I am asking this question because I want to be sure that all those who participate in the work of the accounting firm understand the importance of the mandate given to the firm and will give all necessary information. Some of those persons participating also work in Crown corporations and government departments. This is one of the reasons why I insist on this point.

My last question deals with the annual audit of the Auditor General's office. At our meeting of March 12th you said that a company named *George A. Welch & Company* was doing the auditing of your office for \$12,000.

In 1987, \$12,000 for an audit is very little. What is the scope of their mandate? Would you wish to expand it? Is an anglophone firm able to meet your needs on Parliament Hill? Is there a similar francophone firm doing the same kind of work in your francophone offices in Hull, for instance?

**M. Dye:** Madame la présidente, la Société *George A. Welch & Company Chartered Accountants* est un cabinet local bilingue qui a également un nom français: *Levesque, Marchand, Boulanger, & Cie*. Les vérifications se font en général en anglais et les documents administratifs sont généralement rédigés en anglais. L'équipe qui participe à notre mission est excellente. Je crois que le vérificateur en chef est Malcolm—je devrais me souvenir de son nom, il a un enfant qui joue au hockey dans la même équipe. Cela va me revenir.

Ils n'emploient que des comptables agréés et ne font pas appel à des étudiants. Le prix est resté le même, ce qui veut dire qu'il baisse à cause de l'inflation. On leur donne tout ce dont ils ont besoin, on leur donne des dossiers complets, aussi complets que possible, lorsqu'ils viennent nous trouver. Nous essayons de devancer leurs désirs, nous leur remettons les documents et nous leur demandons d'agir. Ce système est très efficace à leur avis. Ils ne doivent pas avoir beaucoup de clients qui leur remettent tout ce qu'ils demandent.

Étant nous-mêmes comptables agréés, nous savons ce qu'ils attendent. Leur mandat ne porte que sur les attestations relatives aux états financiers et la vérification de la conformité. Si on l'élargissait à la vérification de l'optimisation, on pourrait se demander si ce cabinet serait choisi pour ce genre de travail, car je ne pense pas qu'ils aient de l'expérience en vérification de l'optimisation et nous pourrions vouloir une approche différente pour cette vérification de l'optimisation.

Mais j'estime qu'ils font un excellent travail. Nous n'avons eu aucun problème. Pour ce qui est de leurs suggestions, chaque année ils nous font une lettre dans laquelle ils nous disent qu'ils sont heureux de pouvoir dire qu'ils n'ont rien de bien important à rapporter. Je crois que sur le plan administra-



[Texte]

Malcolm Hayes is the name of the auditor; I could not remember his last name a moment ago.

**M. Tremblay (Québec-Est):** A-t-on pensé faire une vérification intégrée du Bureau? Est-ce que cela se fait en partie actuellement ou en a-t-on déjà discuté? Que pensez-vous de cela?

**Mr. Dye:** Yes, one of the very last things that Mr. Macdonell did before he retired on September 13, 1980, was to give us an integrated audit. He had a concept of using five firms to do a value-for-money type audit. They did the preliminary survey. The fees were \$60,000 plus 20,000 in out-of-pocket expenses, for a total of \$80,000, which only gave us a starting point. They quoted a further \$600,000 to complete the job.

I had just become Auditor General at that point. I interviewed all the same people they did and I had an action plan of 280-odd things I wanted to do, all of which have been done. It seemed that the information they were providing was information we already had, and I could not see the advantage of spending \$1,000 per staff member to complete that audit.

Subsequent to that, several years ago, I asked the Treasury Board if they would care to have our office audited for value-for-money as well. They decided not to impose one upon us. But I think we probably should have the exercise.

• 1040

This project by Ken Belbeck of Thorne, Stevenson, Kellogg is going to be very helpful in terms of passing such an examination with flying colours. I would think that if we react to any improvements that might be made in the office from the Belbeck study, we should be able to pass any special examination without hesitation.

I would be prepared to have one now but I do not want to pay for it out of my budget at the moment. It would be expensive. We are looking at several hundreds of thousands of dollars. I would rather Treasury Board spent their money on having us audited and it would have the appearance of being independent. I could call for it myself but I do not think this would satisfy the need for an independent report, if I am paying the writer of the report.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

**La présidente:** Merci, M. Tremblay. M. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Thank you, Madam Chair. Mr. Dye, I am going to jump around a bit here. In your report or statement this morning, you mentioned materiality and confidence of \$200 million and 99%, respectively. This is not the level of confidence and materiality projected in your report. I guess it

[Traduction]

tif et des attestations, les choses sont claires comme de l'eau de roche.

Le nom du vérificateur qui m'échappait tout à l'heure, c'est Malcolm Hayes.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Did your office think of doing a comprehensive audit? Is this already partly in effect, or has it been already discussed? What do you think of it?

**M. Dye:** Oui, l'une des dernières choses que M. Macdonell ait faites avant de prendre sa retraite le 13 septembre 1980 a été de nous donner une vérification intégrée. Il pensait faire appel à cinq cabinets pour procéder à une vérification du type vérification de l'optimisation. L'enquête préliminaire a été réalisée. Les honoraires se sont élevés à 60,000\$ auxquels il faut ajouter 20,000\$ de frais remboursables, ce qui fait un total de 80,000\$ pour n'avoir qu'une étape préliminaire. Il a été question de 600,000\$ supplémentaires pour l'ensemble du travail.

Je venais d'être nommé vérificateur général à l'époque. J'ai interrogé toutes les personnes qui l'avaient déjà été avant moi et j'avais un plan d'action comportant quelque 280 articles que je voulais réaliser. Cela a été fait. Il m'est apparu que les renseignements qu'ils fournissaient étaient des renseignements que nous possédions déjà et je ne voyais pas l'intérêt de dépenser 1,000\$ pour chaque employé afin de faire compléter cette vérification.

Après cela, il y a plusieurs années, j'ai demandé au Conseil du Trésor s'il était possible de faire vérifier notre bureau également en fonction de l'optimisation. Ils ont décidé de ne pas faire cette vérification, mais il me semble qu'elle devrait être réalisée.

Ce projet de Ken Belbeck, de Thorne, Stevenson, Kellogg va nous aider certainement beaucoup car nous devrions réussir à cet examen haut la main. Il me semble que si nous devons réagir aux améliorations faites à notre bureau à la suite de l'étude Belbeck, nous devrions pouvoir passer un examen spécial sans aucune hésitation.

Il pourrait se faire maintenant, mais je ne veux pas devoir le payer à partir de mon budget pour l'instant. Cela coûterait très cher. Il s'agit de centaines de milliers de dollars. Je préférerais que ce soit le Conseil du Trésor qui dépense son argent à cette vérification et elle paraîtrait ainsi plus indépendante. Je pourrais la demander moi-même, mais je ne pense pas que cela puisse paraître comme un rapport indépendant si je paye la personne qui le réalise.

**Mr. Tremblay (Québec East):** Thank you, madam Chairman.

**The Chairman:** Thank you, M. Tremblay. M. Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Merci, madame la présidente. Monsieur Dye, je vais jouer les empêcheurs de tourner en rond. Dans votre rapport ou votre déclaration de ce matin, vous citez l'importance relative et la confiance pour 200 millions de dollars et 99 p. 100 respectivement. Ce n'est pas le niveau de confiance ni



*[Text]*

is not the level we get in the committee probably because you are zeroing in on significant negative factors. I just want to know what it means. When you say 99%, do you mean that only 1 item out of 100 will have a \$200 million error?

**Mr. Dye:** This is correct, or the other way around. We are virtually certain that the financial statements do not contain uncorrected errors in excess of \$200 million. To put it the other way, there is a 1% chance that there is an error in excess of \$200 million in the Public Accounts of Canada; this is the big statement.

**Mr. Hovdebo:** What about below this level?

**Mr. Dye:** We are actually using \$100 million as a one-time possible error. This is what the government uses. They do not make corrections under a \$100 million. When they get to the end of putting the financials together in the summer, they will not make corrections for anything less than \$100 million.

**Mr. Hovdebo:** This is fine as far as the Public Accounts are concerned. But the comprehensive audits or the audits in your annual report have a tendency to give the impression of a much greater error than that in the operations of government. I think I would like you to comment on it. Do you think it is true?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think what we have here is the difference between materiality in financial statements and significance when it comes to matters of value for money. The materiality limits are a quantifiable number and we can do it by a formula. When it comes to value for money items, it is a matter of our office trying to anticipate what the Members of Parliament believe are significant. We report on those matters if we happen to come across them in our audits. Of course, our audits are designed to audit only the most significant activities of government.

The number could be far less in terms of dollars involved. But it could be a significant finding in terms of far-reaching consequences or you could have a big one. SRTC's was a big one. By the time we tried to get it to the attention of the Department of Finance, you were looking at \$1 billion dollars and rising. I guess it wound up at around \$4 billion. It was a very big one. You can get some very small ones, too, which we bring to your attention—small in terms of dollars but significant in terms of social impact.

The process in Health and Welfare for storing dangerous chemicals is probably a matter of a few thousand dollars for an appropriate cupboard. The disastrous consequences of PCBs leaking somewhere could be a very significant audit finding.

*[Translation]*

l'importance relative prévus dans votre rapport. Il me semble que ce n'est pas le genre de niveau qu'on mentionne au Comité, sans doute parce que vous vous attachez aux facteurs négatifs d'importance. J'aimerais simplement savoir ce que cela veut dire. Lorsque vous parlez de 99 p. 100, voulez-vous dire qu'il n'y a qu'un article sur cent qui risque d'avoir une erreur de 200 millions de dollars?

**M. Dye:** C'est exact ou l'inverse. Nous sommes à peu près certains que les états financiers ne contiennent pas d'erreurs non-corrigées dépassant 200 millions de dollars. Pour dire les choses d'une autre manière, il y a une chance sur 100 d'avoir une erreur dépassant 200 millions de dollars dans les Comptes publics Canada; c'est là l'essentiel de la déclaration.

**M. Hovdebo:** Que se passe-t-il en dessous de ce niveau?

**M. Dye:** Nous prenons en fait 100 millions de dollars comme erreur réalisable une seule fois. C'est ce que prend le gouvernement. Il n'apporte pas de correction en dessous de 100 millions de dollars. Lorsqu'on arrive à l'étape finale qui consiste à rassembler tous les états financiers, au cours de l'été, on n'apportera pas de correction pour tout ce qui est inférieur à 100 millions de dollars.

**M. Hovdebo:** C'est très bien pour ce qui est des Comptes publics, mais les vérifications globales ou les vérifications de votre rapport annuel donnent en général l'impression d'erreurs beaucoup plus importantes pour les activités gouvernementales. J'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez. Pensez-vous que cela soit vrai?

**M. Dye:** Madame la présidente, je crois que c'est là que réside la différence entre importance relative dans les états financiers et signification lorsqu'on passe aux vérifications de l'optimisation. Les limites de l'importance relative sont quantifiables et on peut les calculer au moyen d'une formule. Lorsqu'il est question des articles pour la vérification de l'optimisation, il s'agit pour notre bureau de prévoir à l'avance ce que les députés vont juger important. Nous rendons compte de ces questions s'il nous arrive de les étudier au cours de nos vérifications. Bien sûr nos vérifications ont pour objectif d'examiner seulement les activités gouvernementales les plus importantes.

Les montants pourraient beaucoup moins importants. On pourrait trouver un fait qui ait des conséquences de grande portée ou une opération d'envergure. Ça été le cas du CIRS. Avant qu'on ait pu attirer l'attention du ministère des Finances, on en était à un milliard de dollars et ce montant continuait à augmenter. Je crois qu'on en est arrivé à quatre milliards de dollars. C'était donc une très grosse opération. On peut en trouver de beaucoup moins importantes aussi que nous vous signalons—beaucoup moins importantes par rapport au montant concerné mais beaucoup plus grave pour les répercussions sociales.

L'opération de stockage des produits chimiques dangereux de Santé et Bien-être Canada nécessite un placard particulier qui vaut quelques milliers de dollars. Les conséquences désastreuses des BPC pourraient être une découverte très importante de la vérification comptable.

[Texte]

[Traduction]

• 1045

**Mr. Hovdebo:** I am thinking of a lower level, not the \$200 million. Is it possible to be 95% or 99% confident without doing a total accounting structuring?

**Mr. Dye:** Confidence levels relate to the materiality levels in financial statements. You move away from confidence and into an area of relative risk when you are dealing with value-for-money type audits. What is important? What would happen if we missed something significant and did not tell you about it? It is the kind of test we make of items which we examine or do not examine. We do not apply 99% or 95% confidence levels.

When we are doing financial statements of certain activities, we see examples where there is a very low risk. You could move down to 80% and still be satisfied you have done a good audit job. The client has a long history of excellent internal controls and you might back off a bit in terms of the extent of the auditing. The concept of confidence does not apply as easily to the value-for-money type of work.

**Mr. Hovdebo:** I want to go to another area. To some extent, this level of confidence and materiality is relative to your administration. I want to refer back to the Nielsen report. That report made a very damning remark on administration. The administration, later called management support, increased from 18 to 139 between 1974-1975 and 1985-1986. There is no obvious explanation for this. I wonder if you could comment on it. What was the reason for that?

**Mr. Dye:** It is a reclassification. We tried to jam a professional audit office into the classification used for the public service as a whole. One of my middle auditors would be called management support. She is an auditor, but we have to use government classifications. Every time we do that, you wind up with a skewed type of response.

We are not the Department of Transport or the Department of Justice or any other government department. We are an office of the Auditor General. Our designations and the type of people we have do not necessarily fit the generic definitions used by the government. Had the Nielsen people asked, we would have been happy to explain it to them before they reported publicly.

**Mr. Hovdebo:** Was there a relative reduction with the reclassification in the lower areas?

**Mr. Dye:** No, the staff has risen from about 500 in 1979 to 616 now. It has gone from 490 to 616. It includes making making a number of people permanent who were on temporary office assignments. In fact, they had been working there for years. I confirmed them as public servants because they were full-time people.

**M. Hovdebo:** Je veux parler du niveau le plus bas, pas des deux cent millions de dollars. Est-il possible d'avoir confiance à 95 à 99 p. 100 sans faire un système de comptabilité complet?

**M. Dye:** Les niveaux de confiance sont en rapport avec l'importance relative pour les états financiers. On s'écarte de l'idée de confiance pour arriver dans le domaine du risque relatif lorsque l'on procède par vérification de l'optimisation. Qu'est-ce qui est important? Qu'arriverait-il si nous laissons passer quelque chose de très important et que nous ne vous en parlions pas? Nous juge-t-on sur les articles que nous examinons ou que nous n'examinons pas? Le niveau de confiance n'atteint pas 99 ou 95 p. 100.

Lorsque nous faisons des états financiers pour certaines opérations, nous avons des exemples de risque très faible. On pourrait passer à 80 p. 100 et avoir la satisfaction d'avoir fait un bon travail de vérification. Si le client est connu pour ses vérifications internes de haute tenue, on peut limiter l'étendue de la vérification. La notion de confiance ne s'applique pas aussi facilement au travail de vérification de l'optimisation.

**M. Hovdebo:** J'aimerais passer à un autre sujet. Dans une certaine mesure ce niveau de confiance et cette importance relative sont propres à votre administration. J'aimerais à revenir au rapport Nielsen. Ce rapport contenait une remarque très méprisante pour l'administration. L'administration appelée plus tard soutien de gestion, est passée de 18 à 139 entre 1974-1975 et 1985-1986. Il n'y a pas d'explication valable pour cela. Pourriez-vous nous en parler et nous donner la raison?

**M. Dye:** Il s'agit d'un reclassement. Nous avons essayé de faire cadrer un bureau de vérification professionnelle avec le classement utilisé dans l'ensemble de la fonction publique. L'une de mes comptables intermédiaires serait appelée soutien de gestion. C'est une comptable, mais il nous faut employer le classement du gouvernement. Et chaque fois que nous le faisons, nous avons droit à une réponse curieuse.

Nous ne sommes pas le ministère des Transports ni le ministère de la Justice ou un autre ministère fédéral. Nous sommes le bureau du Vérificateur général. Nos désignations et le genre d'employés que nous avons ne correspondent pas nécessairement aux définitions générales employées par le gouvernement. Si les responsables du rapport Nielsen nous l'avaient demandé nous aurions été heureux de leur expliquer avant que leur rapport ne soit rendu public.

**M. Hovdebo:** Y a-t-il eu une diminution relative avec ce reclassement dans les catégories inférieures?

**M. Dye:** Non, le personnel est passé d'environ 500 en 1979 à 616 actuellement. Il est passé de 490 à 616 exactement. Ces chiffres tiennent compte d'un certain nombre de personnes qui sont devenues des employés permanents alors qu'elles n'étaient engagées que temporairement. Elles travaillaient en fait dans nos services depuis de nombreuses années. Je leur ai donné le statut de fonctionnaire parce qu'elles travaillaient à plein temps.

*[Text]*

**Mr. Hovdebo:** The net result was an acceptable increase across the whole board, but it was given to management because of reclassification.

**Mr. Dye:** The classification used by the government produces useless information to a Member of Parliament trying to judge what we are doing. I think you have to look at it in terms of how we compare to an auditing firm or a consulting firm as to the levels of experienced people we have with the credentials they have. On that basis, I think we are very competitive.

It would be something like the Department of Finance. They have a profile like we have. They have lots of very senior people who have a lot of policy experience or economic experience. Perhaps Statistics Canada might have a mode like us, except for their production activities where they have a lot of junior people. We have relatively highly paid people conducting the audits, so we are certainly not auditing with the least competent people available. We are auditing with an excellent staff.

• 1050

**Mr. Hovdebo:** I want to go back to the materiality and confidence. On page 2 of your report, you suggest that what it comes down to is exercising professional judgment as to how much auditing is required to assure readers that they can believe reported results and will not be misled. To some extent, the question they asked comes out of the Nielsen report and I want to follow that up. How does one measure an auditor's professional judgment?

**Mr. Dye:** I wish I knew the answer to that because it is not easy. How does one make a judgment on the performance of auditors? What is the measure of the audit office's effectiveness? Are we doing the job? Well, one of the measures would be to determine whether or not you as a member, or you as a committee, are satisfied with the performance of the office. Another one would be to determine whether or not you have received sufficient assurances so that you are better able to hold the government accountable.

My sense is that on the attest side, our standards are equal to or better than professional practice, and on the compliance side, I would like to do a bit more. I think we could beef that up a bit and I am not quite satisfied that I am providing what I would like to, but I also think we are doing enough to meet our professional obligations. In terms of the value for money and based on what I understand to be your areas of interest and the depth to which you study our reports, I think we are probably providing you with enough information to keep your committee very busy.

In the value for money area, we could go more in depth. I mean, there is no bottom to it, which is the problem of how far to go. How many departments should one audit annually? If you doubled our resources, we could produce an awful lot more

*[Translation]*

**M. Hovdebo:** Le résultat net a été une augmentation acceptable pour l'ensemble du service, mais on l'a accordée à la direction à cause du reclassement.

**M. Dye:** Le classement utilisé par le gouvernement produit des renseignements inutiles pour un député qui essaye de voir ce que nous faisons. Je crois qu'il faut essayer de nous comparer à un cabinet comptable ou à un cabinet d'experts-conseil pour ce qui est des qualifications et l'expérience des gens que nous employons; à cet égard, je pense que nous sommes tout à fait concurrentiels.

On pourrait nous comparer au ministère des Finances. Leur profil est semblable au nôtre. Ils ont beaucoup de cadres qui ont énormément d'expérience en politique et en économie. On pourrait aussi nous comparer à Statistique Canada, à cette exception près que pour les opérations de production ce ministère engage un personnel plutôt inexpérimenté. Nous avons un personnel assez bien payé qui procède aux vérifications, nous ne faisons donc pas ces opérations avec les personnes les moins compétentes. Notre personnel de vérification est excellent.

**M. Hovdebo:** J'aimerais revenir sur la vérification de l'optimisation et sur la confiance. À la page 2 de votre rapport, vous laissez entendre que cela revient en fait à faire preuve de jugement professionnel pour savoir quelles vérifications sont nécessaires, pour que le lecteur puisse croire aux résultats qui y figurent et penser qu'on n'essaie pas de le tromper. Dans une certaine mesure, la question posée provient du rapport Nielsen et j'aimerais revenir là-dessus. Comment mesurer le jugement professionnel d'un vérificateur?

**M. Dye:** J'aimerais pouvoir connaître la réponse, parce que ce n'est pas chose facile. Comment porter un jugement sur le rendement des vérificateurs? Quelle est l'efficacité du bureau de vérification? Faisons-nous notre travail comme il se doit? L'une des réponses possibles pourrait consister à vous demander, à titre de membre ou à titre de comité, si vous êtes satisfait du travail de notre bureau. On pourrait aussi essayer de savoir si oui ou non vous avez reçu des assurances suffisantes pour vous permettre de tenir le gouvernement pour responsable.

À mon avis, en matière d'attestation, les normes que nous respectons sont égales, sinon supérieures à celles des professionnels qui travaillent dans le privé et en matière de confiance, j'aimerais que nous fassions mieux. J'aimerais qu'on améliore un peu cet aspect car je ne suis pas sûr que nous offrions autant que je le souhaiterais, mais je crois aussi que nous faisons suffisamment pour respecter nos obligations professionnelles. Pour ce qui est de la vérification de l'optimisation, compte tenu de ce qui me semblait être vos domaines d'intérêt et la profondeur d'étude de nos rapports, il me semble que nous vous fournissons suffisamment de renseignements pour occuper ce comité.

Pour la vérification de l'optimisation, nous pourrions faire un travail plus en profondeur. En fait, ce travail est illimité, ce qui constitue un problème lorsque l'on veut savoir où s'arrêter. Combien de ministères devrions-nous vérifier chaque année?



*[Texte]*

auditing, but I do not know what you would do with all that information. We could keep auditing though; we have not hit bottom yet.

So we are at the right levels on attest and perhaps we could augment compliance, but we could double the number of issues we could bring to the table if that was of the interest of the committee. If you do not feel you are getting enough, I could do more, but it would take more resources, just as I could do less with fewer resources.

**Mr. Hovdebo:** It is such a large area and somebody is making a judgment as to what comes before the committee and what goes into the report. We are looking for accountability of the government, but how do you figure out that we are getting the right issues?

For instance, you made a statement that the areas of social impact are high, where the social impact is high in relation to an area where the political impact is high. We had the case a couple of years ago which involved the buying and reselling of a motel where the political impact was high, but the social impact was probably not very high, so the total effect was not very high. How do you make those kinds of judgments? What is the basis under which those judgments are made?

**Mr. Dye:** The original judgment as to what to examine is made by using a wide variety of criteria and a large dose of common sense. When it comes to reporting of them, we have tighter criteria in order to be absolutely sure that what we bring before you is fact.

As it turns out, there are a number of issues that we audit, develop and then do not report because we are concerned that we do not have the entire story. We might have a hole in our audit and therefore we abandon it. In the audit notes, for example, you will probably have 25 to 50 different proposals and only 7 to 10 survive to the reporting stage.

We get back to this elusive thing called judgment. Nobody does it on their own. We have a lot of experience as to what seems to have been of interest to Parliament. We have some validation; for example, the Nielsen report hit on certain things. We came back and said we had already reported to Parliament on these things in 1981 and 1982. I felt quite comfortable that they came along quite independent of us, with a political bias and a cost-cutting bias, and touched on a lot of things we had already reported to you. To me, this is a measure of whether we are doing the relevant things, but it is a difficult question to answer.

*[Traduction]*

Si vous doublez nos ressources, nous pourrions produire beaucoup plus de vérifications, mais je ne sais pas ce que vous feriez de tous ces renseignements. Nous pourrions continuer à vérifier cependant, nous n'avons pas encore atteint le fond.

Notre travail est donc satisfaisant pour ce qui est des attestations et nous pourrions peut-être un peu augmenter le niveau de confiance, mais nous pourrions aussi doubler le nombre de questions que nous pourrions étudier ici si le Comité le souhaitait. Si vous estimez qu'on ne vous donne pas assez, nous pouvons faire davantage, mais il nous faudra pour cela disposer davantage de ressources. Nous pourrions aussi faire moins en ayant moins de ressources.

**M. Hovdebo:** C'est un domaine très vaste et il faut que quelqu'un décide ce qui va être rapporté au Comité et ce qui va être inclus dans le rapport. Nous cherchons à prouver la responsabilité du gouvernement mais comment savoir si nous choisissons les questions voulues?

Par exemple, vous avez parlé de certains domaines où les répercussions sociales étaient importantes, vous avez parlé de l'importance des répercussions sociales par rapport à un domaine où les répercussions politiques le sont. Il y a quelques années, nous avons dû prendre part à l'achat et à la vente d'un motel qui avait de grosses répercussions politiques, mais les répercussions sociales n'étaient sans doute pas très importantes. L'effet général n'était donc pas très grand. Mais comment prendre ce genre de décisions? Sur quel base asseoir de telles décisions?

**M. Dye:** Au départ, la décision d'étudier une question donnée se fait grâce à un nombre assez important de critères et avec une bonne dose de bon sens. Lorsqu'il s'agit de faire le rapport de ces études, les critères sont plus précis parce qu'il nous faut absolument être sûrs de ce que nous vous soumettons.

En réalité, il y a un certain nombre d'opérations que nous vérifions, sur lesquelles nous élaborons un travail et dont on ne vous parle pas parce qu'il nous semble que nous ne disposons pas de tous les éléments nécessaires. Il se peut qu'il y ait une lacune dans notre vérification et dans ce cas nous abandonnons l'affaire. Dans les notes de vérification, par exemple, vous pourriez trouver de 25 à 50 propositions distinctes dont 7 à 10 seulement atteindront l'étape du rapport.

## • 1055

Nous en revenons à cette vague notion appelée jugement. Personne n'en fait preuve en soi. Nous avons beaucoup d'expérience sur ce qui semble présenter de l'intérêt pour le Parlement. Nous avons une certaine validation. Le rapport Nielsen, par exemple, a frappé par certains aspects. Nous sommes revenus et nous avons indiqué que nous avions déjà fait un rapport au Parlement sur ces aspects en 1981 et 1982. Je savais bien qu'il était présenté tout à fait indépendamment de nous, avec une orientation politique et une volonté de réduire les frais, et qu'il touchait un tas de questions que nous vous avions déjà mentionnées. Pour moi, cela indique si nous faisons ce qu'il faut, mais il est difficile de répondre à la question.

[Text]

**Mr. Hovdebo:** I will come back later.

**The Chairman:** Mr. Ravis.

**Mr. Ravis:** Mr. Redway is on duty in the House shortly, so maybe I could let him have a chance to ask a question or two.

**Mr. Redway:** Thank you.

**Mr. Ravis:** I trust you will owe me one.

**Mr. Redway:** I always do.

Mr. Dye, I have to apologize not only for having to sneak away again today but also for not being here the other day. Unfortunately, I was not with you due to a funeral and so missed a good deal of your words of wisdom. I hope you and the committee will bear with me if I go over some of the same ground.

The main thrust of my concern has to do with your estimates, obviously, as this is what we are here to examine. I understand you are asking for more money this year, something like a \$2.6 million increase in your estimates and 41 more person-years. From reading all of the material I have been able to gather, I take it this comes first of all from inflation and salary increases and secondly from the fact that as of 1984 you had further responsibilities with respect to Crown corporations. I take it those are the only two areas you are relying upon for your request for more funds this year.

**Mr. Dye:** Included in our requirements in our estimates this year would be the funding for computers as the government grows. I think I have been able to demonstrate with government transactions increasing each year—I believe it was \$80 billion last year—we have been able to audit without an increase in staffing. The reason we can do that is a high-tech solution of using more computers in order to keep the staff down. Included in those numbers, the essential issue to us in our plan would be the question of more computers.

The plan that—

**Mr. Redway:** Are you saying there is more money in there for computers than there was in last year's estimates?

**Mr. Dye:** Yes there is.

**Mr. Redway:** How much more?

**Mr. Dye:** Can you tell me, Ron?

We will have the answer for you in a moment.

**Mr. Redway:** While we are waiting for it—

**Mr. Dye:** I think it is \$600,000 more. I think we asked for \$400,000 last year and we have asked for \$1 million this year. We have been very successful with our computers. We have invented software called Interactive Data Extraction for Analysis, which is now going to be used worldwide by auditors. It is the best on the market. We are getting our costs back to

[Translation]

**M. Hovdebo:** J'y reviendrai plus tard.

**Le président:** Monsieur Ravis.

**M. Ravis:** M. Redway devant se rendre à la Chambre bientôt, nous pourrions peut-être le laisser poser une ou deux questions.

**M. Redway:** Je vous remercie.

**M. Ravis:** A charge de revanche.

**M. Redway:** Comme toujours.

Monsieur Dye, je vous demande de m'excuser non seulement de devoir partir encore une fois aujourd'hui, mais d'avoir été absent l'autre jour. Malheureusement, j'ai dû me rendre à des funérailles et j'ai manqué une bonne partie de vos propos. J'espère que vous et le Comité m'excuserez si je reparle de sujets que vous avez déjà abordés.

Ma question porte surtout sur votre budget, bien sûr, puisque c'est lui que nous devons étudier. J'ai appris que vous demandez davantage d'argent cette année, et que votre budget augmente d'environ 2,6 millions de dollars et de 41 années-personnes. Après avoir parcouru toute la documentation sur laquelle j'ai pu mettre la main, j'ai cru comprendre que cette augmentation est dû d'abord à l'inflation et aux augmentations de salaires et ensuite, du fait qu'en 1984, on vous a confié davantage de responsabilités à l'égard des sociétés de la Couronne. Ce sont là, je pense, les deux seuls motifs pour lesquels vous demandez une augmentation de crédit cette année.

**M. Dye:** Notre budget de cette année comprendrait le financement de systèmes informatiques correspondant à l'expansion du gouvernement. Nous avons pu démontrer qu'avec l'augmentation, chaque année, des transactions de l'État—qui se sont montées, je pense, à 80 milliards de dollars l'année dernière—nous avons pu vérifier les comptes sans augmentation du personnel. Si nous avons pu atteindre un tel résultat, c'est grâce à la technique de pointe: nous avons employé davantage d'ordinateurs afin de limiter le personnel. Ces chiffres tiennent donc compte d'un objectif essentiel de notre plan: l'augmentation du parc informatique.

Le plan...

**M. Redway:** Nous dites-vous qu'il y a davantage d'argent consacré à l'informatique que dans le budget de l'année dernière?

**M. Dye:** Oui, en effet.

**M. Redway:** Combien de plus?

**M. Dye:** Pouvez-vous me le dire, Ron?

Nous vous communiquerons la réponse dans quelques instants.

**M. Redway:** Pendant que nous attendons...

**M. Dye:** Il s'agit, je pense, de 600,000\$ de plus. Nous avons, je crois, demandé 400,000\$ l'année dernière, et un million de dollars cette année. Notre système informatique est une réussite. Nous avons inventé un logiciel que nous appelons *Interactive Data Extraction for Analysis*, qui va maintenant être utilisé par les vérificateurs du monde entier. C'est le

## [Texte]

the consolidated revenue fund by offering it through the Canadian Institute of Chartered Accountants. It is being picked up by the General Accounting Office in the United States and audit firms across the world.

**Mr. Redway:** So \$600,000 is for additional computer money and \$2 million is for additional people and more salaries.

**Mr. Dye:** Not actually more people, just more salary for the existing people; we are asking for 659 people. In fact there are not 659 people, and it is unlikely based on what we see right now there will be. There has been a sudden trend in the office of losing our young chartered accountants. The private sector is paying considerably more. The market has suddenly shifted, particularly in the Ottawa area. Young graduates out of Carleton and the University of Ottawa probably have two jobs for every graduate. There is a significant shift in the marketplace. The price went up and our prices have not gone up; therefore we are not going to be able to attract the best.

• 1100

I think I am being raided for my female executives. We are suddenly seeing they are very much in demand by government departments.

**The Chairman:** Mr. Dye, you said you would expect to recover some of the \$600,000 expenditure by selling the software packages. Are you able to say how much of those costs you would recover?

**Mr. Dye:** As I recall, it was for hardware and not the software. The software is being sold. I think we are going to get back all our investment which was in the order of \$300,000. I think we will get it back into the public purse relatively soon. It might be within one to two years.

**The Chairman:** Last year you said, when you get these recoveries, because they go into the consolidated revenue fund, it does not show as being offset against your expenditures.

**Mr. Dye:** That is correct. The taxpayer gets the money back. I think that is the important thing.

**The Chairman:** I understand that. Have you considered showing these offsets in your own books somewhere?

**Mr. Dye:** We made a note of them on our total budget numbers. I think we put in a little note. I will try to locate the page for you. I do not see it. There are recoveries which do not show for work we do on international civil aviation. Is that one recovered in our budget? Does that come back or does it go into the CRF?

**Mr. R.M. Warne (Deputy Auditor General, Administrative Services Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Some of it comes back and some of it goes to CRF.

## [Traduction]

meilleur qui existe sur le marché. Nous remboursons nos frais à la caisse de l'État en l'offrant par l'intermédiaire de l'Institut canadien des comptables agréés. Le *General Accounting Office*, aux États-Unis, et des cabinets d'experts-comptables du monde entier en ont fait l'acquisition.

**M. Redway:** Il y a donc 600,000\$ réservés à l'expansion du parc informatique et 2 millions de dollars correspondant à l'augmentation du personnel et des salaires.

**M. Dye:** Il n'y a pas d'augmentation du personnel, mais augmentation du salaire du personnel actuel. Nous faisons une demande pour 659 personnes. En fait, il n'y a pas 659 personnes et si l'on se fonde sur la situation actuelle, il est peu probable que ce soit le cas. Nous avons eu soudainement tendance, dans le service, à perdre nos jeunes experts-comptables. Le secteur privé les paie beaucoup plus. Le marché a bougé tout d'un coup, surtout dans la région d'Ottawa. Il y a peut-être deux postes de libre pour chaque diplômé de Carleton et de l'Université d'Ottawa. Le marché subit une évolution importante. Les salaires ont augmenté, mais pas les nôtres. Nous ne sommes donc pas en mesure d'attirer les meilleurs éléments.

On me pille mon personnel d'encadrement féminin. Nous nous apercevons soudain qu'il est très en demande dans les ministères.

**Le président:** Monsieur Dye, vous avez dit que vous vous attendez à récupérer une partie des 600,000\$ investis en vendant le logiciel. Pourriez-vous nous dire quelle partie de cet investissement vous vous attendez à récupérer?

**M. Dye:** Si je me souviens bien, c'est pour le matériel et non pour le logiciel. Le logiciel est vendu. Nous allons, je pense, récupérer la totalité de notre investissement, qui est de l'ordre de 300,000\$. Je pense que cette somme va réintégrer le Trésor public relativement vite. C'est une question d'un ou deux ans.

**Le président:** L'année dernière, vous avez dit que lorsque vous récupéreriez cet argent, étant donné qu'il est versé à la caisse de l'État, il ne sera pas indiqué comme compensant les frais engagés.

**M. Dye:** C'est exact. Le contribuable récupère son argent. Je pense que c'est là l'important.

**Le président:** Je comprends. Avez-vous envisagé d'indiquer cette compensation quelque part dans vos livres?

**M. Dye:** Nous en avons pris note dans nos totaux pour le budget. Je pense que nous avons fait une petite note. Je vais essayer de vous retrouver la page. Je ne la vois pas. Il y a des recouvrements qui n'apparaissent pas pour le travail que nous réalisons pour l'aviation civile internationale. Ce recouvrement apparaît-il dans notre budget? La somme est-elle citée ou retourne-t-elle dans le fonds du revenu consolidé?

**M. R.M. Warne (sous-vérificateur général, Direction générale des services administratifs, Bureau du vérificateur général du Canada):** Elle est citée en partie et elle va en partie au fonds du revenu consolidé.



[Text]

**Mr. Dye:** It is mixed, but where we provide work for a fee, it goes into the CRF. I think the sales of software will go through Canadian Trademarks and Patents.

**Mr. Redway:** I believe page 30 indicates revenues of \$317,000.

**Mr. Dye:** Yes. That is mostly for ICAO, International Civil Aviation Organization.

**The Chairman:** Is that the total amount of your revenues or are there some which go directly into the consolidated revenue fund and which you do not include in this note?

**Mr. Dye:** There are additional ones. Ron, can you help me with which ones they are, aside from ICAO? For example, we have the China project. We expend \$3.5 million on the China project. Where those costs are incremental to our office, or if we hire somebody to replace somebody who works on that project, that is paid. We reduce our budget by it. Where we receive funds which are not incremental, I think those go directly to the CRF.

**The Chairman:** Thank you. Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Getting back to your people for a minute, you indicated you do not think you are going to have 659 person-years in your office. However, I assume the estimates here for approval have 659 people in them. Is that correct?

**Mr. Dye:** I think they have had it for three years. I do not think we have contemplated any increase in staff for a while. I would like to keep the office at the same size. I can do it by better internal control across government and a high tech solution to ever-increasing volumes of transactions which we audit.

**Mr. Redway:** You have 618 person-years now. Is that right?

**Mr. Dye:** It varies day by day. I get a report every Monday about the previous Friday. We are probably down to the equivalent of 596 person-years now. That is equivalent years. If you counted noses, I think you would probably find something like 630 or 640. Add the fellows we have to that. We have 10 international people with us. We have executive interchange people from firms. You might have 200 consultant's noses to count on any given week. We augment our staff with consultants from the private sector. The office has about 850 people, if that helps you. These statistics can lead you to unusual conclusions.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, I am interested in your estimates, not in the statistics. Your estimates apparently indicate you have 659 planned-person years. You have the money in your estimates for 659 person-years. Is that right?

[Translation]

**M. Dye:** Son affectation est mixte, mais lorsque nous travaillons pour de l'argent, celui-ci passe sous la rubrique du Fonds du revenu consolidé. Je pense que la vente de logiciel va passer par la Direction des brevets et des marques de commerce.

**M. Redway:** La page 30 indique 317,000\$ de produits.

**M. Dye:** Oui. Cette somme s'applique essentiellement à l'OACI, l'Organisation de l'aviation civile internationale.

**Le président:** S'agit-il du total de vos recettes ou y en a-t-il une partie qui passe directement dans la caisse de l'État vous ne mentionnez pas dans cette note?

**M. Dye:** Il y a d'autres sommes. Ron, pouvez-vous m'aider à trouver desquelles il s'agit, à part d'OACI? Par exemple, nous avons le projet Chine. Nous consacrons 3,5 millions de dollars à ce projet. Lorsque ces coûts sont marginaux pour notre bureau, ou lorsque nous engageons quelqu'un pour remplacer une personne qui travaille à ce projet, la somme est dépensée. Nous réduisons notre budget d'autant. Lorsque nous recevons des sommes qui ne sont pas marginales, elles sont affectées directement au Fonds du revenu consolidé.

**Le président:** Je vous remercie. Monsieur Redway.

**M. Redway:** Je voudrais reparler de votre personnel pour quelques instants. Vous avez indiqué ne pas penser obtenir 659 années-personnes pour votre bureau. J'imagine cependant que le budget dont vous demandez l'approbation prévoit 659 années-personnes, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Elles y figurent depuis trois ans, je pense. Cela fait un certain temps que nous n'envisageons pas d'augmentation du personnel. J'aimerais garder à mon bureau son importance actuelle. Cela est possible grâce à un meilleur contrôle interne de l'ensemble du gouvernement et à l'application de solutions techniques de pointe à l'augmentation du volume de transactions que nous vérifions.

**M. Redway:** Vous avez actuellement 618 années-personnes, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Cela change tous les jours. Je reçois un rapport tous les lundis sur le vendredi précédent. Nous en sommes sans doute à l'équivalent de 596 années-personnes, actuellement. Il s'agit d'un équivalent en années. Si l'on comptait les têtes, on en arriverait sans doute à 630 ou 640. Ajoutez à cela le personnel que nous avons en plus. Nous avons avec nous dix représentants internationaux. Nous avons des cadres résultant d'un échange avec des cabinets. Il faut compter peut-être 200 experts toutes les semaines. Nous complétons notre personnel par des experts venus du secteur privé. Le bureau compte environ 850 personnes, si cela peut vous aider. Ces statistiques nous entraînent à des conclusions peu ordinaires.

**M. Redway:** Monsieur Dye, ce qui m'intéresse, c'est votre budget, pas les statistiques. Votre budget semble indiquer que vous avez 659 années-personnes de prévues. Votre budget prévoit 659 années-personnes. C'est bien cela?

[Texte]

• 1105

[Traduction]

**Mr. Dye:** This is right. If we do not use it, we will lapse the funds.

**Mr. Redway:** All right. I want to get back to it in a minute, as I said. But at the moment, I have some concerns about differing statements in your opening statement of March 12, your Part III Estimates and your Report on Organization and Program of the Auditor General's office.

The first one I would like you to tell me about is your opening statement of March 12 in which you say:

For example, we are required to provide separate opinions on about 100 other government entities, including 40 Crown corporations.

On page 6 of your Part IIIs, you have indicated your recent performance. Towards the bottom you say:

In addition we examined and gave separate opinions on the financial statements of some 92 Crown corporations and other entities.

Now, which is it? Is it 40 or 92? How do you account for the difference?

**Mr. Dye:** There are 40 Crown corporations and the other entities account for the difference of 52.

**Mr. Redway:** You say in your Estimates, sir, that it is 92 Crown corporations.

**Mr. Dye:** Are you reading on page 6, Mr. Redway?

**Mr. Redway:** Yes, yes.

**Mr. Dye:** It says 92 Crown corporations and other entities.

**Mr. Redway:** I see. So there is—

**Mr. Dye:** It is a blended number.

**Mr. Redway:** So there are 52 other entities and 40 Crown corporations.

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:** Is this what we are saying?

**Mr. Dye:** Roughly. It changes. Crown corporations are 40, 41, 42, depending on the time of year and depending on which ones the government strikes off and which ones are inactive. But 40 is a useful number. Some of those have subsidiaries, but 40 is the number of entities.

**Mr. Redway:** You indicate in your report in the chapter on "Organization and Programs of the Auditor General's Office", paragraph 16.65, that there were 30 Crown corporations for which you were—

**Mr. Dye:** It is because 10 are inactive. You get things like the corporation set up to hold the embassy in Rome. I think it has now been wiped out. There was a little Crown corporation for it. There is CN Steamships, and there is about 10 insignificant, non-active, inactive corporations.

**Mr. Redway:** So you are talking about 30 then; is this what we are talking about?

**M. Dye:** C'est exact. Si nous ne l'utilisons pas, nous perdrons les fonds.

**M. Redway:** D'accord. Je voudrais y revenir dans un instant, comme je l'ai dit. Mais pour le moment, je m'inquiète de certaines différences entre les déclarations de votre introduction du 12 mars, de votre plan des dépenses de la partie III et de votre rapport sur l'organisation et les programmes du bureau du Vérificateur général.

Je voudrais d'abord que vous me parliez de votre introduction du 12 mars, où vous dites:

En effet, je suis tenu d'émettre des opinions distinctes au sujet d'une centaine d'autres organismes gouvernementaux, y compris 40 sociétés d'État.

À la page 7 de vos chiffres, vous parlez de votre performance récente. Au haut de la page, vous dites:

En outre, nous avons examiné les états financiers d'environ 92 sociétés d'État et autres entités et produit une opinion sur les états financiers de chaque société ou entité.

Quel est le bon chiffre? Est-ce 40 ou 92? Comment rendez-vous compte de la différence?

**M. Dye:** Il y a 40 sociétés d'État et les autres entités rendent compte de la différence de 52.

**M. Redway:** Vous dites dans votre plan des dépenses, monsieur, qu'il y a 92 sociétés d'État.

**M. Dye:** Lisez-vous la page 7, monsieur Redway?

**M. Redway:** Oui, oui.

**M. Dye:** Le texte dit 92 sociétés d'État et autres entités.

**M. Redway:** Je vois. Ainsi . . .

**M. Dye:** C'est un chiffre combiné.

**M. Redway:** Ainsi il y a 52 autres entités et 40 sociétés d'État.

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** Est-ce bien cela que nous disons?

**M. Dye:** À peu près. Il y a des changements. Il y a 40, 41 ou 42 sociétés d'État selon le moment de l'année et selon celles que le gouvernement élimine et celles qui sont inactives. Mais 40 est un chiffre utile. Certaines d'entre elles ont des filiales, mais 40 est le nombre d'entités.

**M. Redway:** Vous dites dans votre rapport au chapitre intitulé «Organisation et programmes du bureau du Vérificateur général», paragraphe 16.65, qu'il y avait 30 sociétés d'État pour lesquelles . . .

**M. Dye:** C'est parce que 10 sont inactives. Il y a par exemple la société propriétaire de l'ambassade de Rome. Je crois qu'elle a maintenant été éliminée. Il y avait une petite société d'État pour cela. Il y a le Service maritime du CN et il y a une dizaine de sociétés sans importance, inactives.

**M. Redway:** Il y en a donc une trentaine; c'est bien de cela qu'il s'agit?

[Text]

**Mr. Dye:** There is another dimension to this, too. The citation you have on paragraph 16.65 refers to those subject to the special examinations. There are some exempt corporations that are Crown corporations but that are not subject to special examinations . . . all the cultural, for example. There are six cultural, including the National Arts Centre and the CBC. All those were exempted at the last minute when Bill C-24 was going through. They are Crown corporations, but they are not included for special examinations.

**Mr. Redway:** So only 30 are to be included for special examinations; is this right?

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:** But there are 40 Crown corporations, which you audit.

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:** The other difference I noted was again in your opening statement. On page 3 you indicate that as of January 1, 1989, you are being appointed the joint auditor of six more Crown corporations. Your chapter on "Organization and Programs" indicated in paragraph 16.66 that on January 1, 1989, there would be an additional five corporations to be audited by the office. What is the difference there?

**Mr. Dye:** Madam Chair, between writing the paragraph 16.66 last spring and now, in preparing this statement for the committee, there has been an additional Crown corporation added. I think it is the old CN Marine, which is now called Marine Atlantic Incorporated. This is the new one. It is a difference of one.

**Mr. Redway:** It has been added to Part I of Schedule C. Is this how it has come about?

**Mr. Dye:** I believe so.

• 1110

**Mr. Redway:** So from what you are saying, then, it could be that there can be additions and deletions to Part I of Schedule C—

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:**—and so we are not quite sure what will be in Part I of Schedule C on January 1, 1989.

**Mr. Dye:** But my office is absolutely sure, Madam Chair, that we are aware of every audit we must do. I do not think we are missing any.

**Mr. Redway:** At the moment. But as of January 1989, this schedule might be entirely different than it is today.

**Mr. Dye:** Well, the difference would have to be the government changing—

**Mr. Redway:** Changing legislation.

**Mr. Dye:**—the schedule and publishing it, and as they do that, we track it, so you can have changes from Part I and Part II of Schedule C and certainly, there are certain corporations

[Translation]

**M. Dye:** Il y a une autre dimension à cela, aussi. La citation du paragraphe 16.65 se reporte aux sociétés soumises aux examens spéciaux. Certaines sociétés d'État sont exemptées, ne sont pas soumises aux examens spéciaux . . . toutes les sociétés culturelles, par exemple. Il y en a six, dont le Centre national des arts et la Société Radio-Canada. Toutes ces sociétés ont été exemptées à la dernière minute lors de l'adoption du projet de loi C-24. Ce sont des sociétés d'État, mais elles ne sont pas soumises aux examens spéciaux.

**M. Redway:** Ainsi il n'y en a que 30 qui soient soumises aux examens spéciaux? Ai-je raison?

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** Mais il y a 40 sociétés d'État dont vous faites la vérification.

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** L'autre différence que j'ai constatée se trouvait aussi dans votre introduction. À la page 3, vous déclarez qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1989, vous serez nommé vérificateur conjoint de six autres sociétés d'État. Au paragraphe 16.66 de votre chapitre sur l'«Organisation et les programmes», vous dites qu'au 1<sup>er</sup> janvier 1989 cinq autres sociétés seront vérifiées par le bureau. D'où provient la différence?

**M. Dye:** Madame la présidente, entre le moment de la rédaction du paragraphe 16.66 le printemps dernier et la préparation de cette déclaration pour le Comité, une autre société d'État a été ajoutée. Je crois qu'il s'agit de l'ancienne CN Marine, qui s'appelle maintenant Marine Atlantique S.C.C. C'est la nouvelle société. C'est ce qui explique la différence d'une unité.

**M. Redway:** Elle a été ajoutée à la partie I de l'annexe C. Est-ce bien cela qui est arrivé?

**M. Dye:** Je le crois.

**M. Redway:** Ainsi, d'après ce que vous dites, il pourrait y avoir des additions et des suppressions à la partie I de l'annexe C . . .

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** . . . et nous ne sommes pas tout à fait certain de ce qui figurera à la partie I de l'annexe C le premier janvier 1989.

**M. Dye:** Mais mon bureau est absolument certain, madame la présidente, d'être au courant de chaque vérification que nous devons faire. Je ne crois pas qu'il nous en échappe.

**M. Redway:** Pour le moment. Mais en janvier 1989, cette annexe pourrait être totalement différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

**M. Dye:** Eh bien, s'il y avait une différence, ce serait que le gouvernement aurait modifié . . .

**M. Redway:** La législation.

**M. Dye:** . . . l'annexe et l'aurait publiée. À mesure que cela se fait, nous en tenons compte. Il peut y avoir passage de la partie I à la partie II de l'annexe C. Certaines sociétés



*[Texte]*

who would like to move from I to II. The essential difference is the eligibility of audit and the amount of dependency they have on the public purse. That is how you get from a I to a II.

**Mr. Redway:** What you are saying is at the moment, there are six, but that is only a forecast of what you are looking forward to as of this moment.

**Mr. Dye:** That is correct.

**Mr. Redway:** It may be different on January 1, 1989, in fact.

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:** Okay. Getting back to your staffing situation here, you have indicated at various places throughout the material I have been reading that you had approved a plan for this past year, the 1986-1987 year, of some 670 people.

Part III of the Main Estimates shows you had 618, in your forecast, at least, and you also indicate you have had approved for this year some 695 people. Your estimates show 659 but from what you have been telling me, you do not really have 659 and you probably do not expect to have 659 throughout the year.

**Mr. Dye:** Sir, that is correct. The 695 figure you quoted has me a bit confused. It must be an old estimate. We made that estimate when the law changed on Crown corporations. I think the highest it got to was 670 and I know to get from the 670 estimate to 659 was an 11-person reduction when the Treasury Board said to please voluntarily restrain ourselves, and departments did. We dropped off 11 and we had a criteria for that.

But Mr. Redway's point is well taken. We are not using the entire number of people we have asked for. We probably could not hire them in today's market. They will not come to work for us at the salaries we are prepared to pay and this is going to be a problem for us.

**Mr. Redway:** Just to draw your attention, Mr. Dye, you indicated on page 2 of your opening statement in the third paragraph, I guess, that your multi-year operational plans were to reach and had been approved at 695 person-years by 1987-1988, which I assume we are in at the moment.

**Mr. Dye:** Yes, but that number would have been estimated four years ago.

**Mr. Redway:** Right.

**Mr. Dye:** These are the multi-year operational plans and they are done way in advance and that is where this figure came from. We refine them as we go.

**Mr. Redway:** I want to clarify that although this was approved, you do not need this many people and in fact—

*[Traduction]*

aimeraient certes passer de la partie I à la partie II. La différence essentielle est l'admissibilité à la vérification et la dépendance envers les deniers publics. C'est comme cela que l'on passe de la partie I à la partie II.

**M. Redway:** Vous dites donc qu'à l'heure actuelle il y en a six mais que ce n'est qu'une prévision pour l'instant.

**M. Dye:** C'est exact.

**M. Redway:** La situation pourrait bien être différente le premier janvier 1989.

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** D'accord. Pour en revenir à la question de la dotation, vous avez indiqué à diverses reprises dans la documentation que j'ai lue que vous avez approuvé pour l'année dernière, soit en 1986-87, un plan comportant environ 670 personnes.

Selon la partie 3 du budget des dépenses, la prévision était de 618, au moins, et vous déclarez que vous avez fait approuver pour cette année environ 695 personnes. Vos prévisions donnent le chiffre de 659, mais d'après ce que vous m'avez dit, vous n'en avez pas 659 en réalité et vous ne vous attendez probablement pas à en avoir 659 tout au long de l'année.

**M. Dye:** Monsieur, c'est exact. Le chiffre de 695 que vous avez mentionné me laisse un peu perplexe. Il doit s'agir d'ancienne prévision. Nous avons fait ces prévisions lorsque la loi sur les sociétés d'État a été modifiée. Je crois que le chiffre le plus élevé a été de 670. Pour passer de 670 à 659 il y a réduction de 11 personnes au moment où le Conseil du Trésor nous a demandé de nous limiter volontairement et que les ministères l'ont fait. Nous avons éliminé 11 personnes et nous avions des critères pour cela.

Mais monsieur Redway a raison. Nous n'utilisons pas toutes les personnes que nous avons demandées. Il nous serait probablement impossible de les engager dans le marché d'aujourd'hui. Ils ne viendront pas travailler pour nous aux salaires que nous sommes prêts à payer, et cela va constituer un problème pour nous.

**M. Redway:** J'aimerais, monsieur Dye, attirer votre attention sur ceci. Vous indiquez à la page 2 de votre introduction au troisième paragraphe, que les nombres approuvés d'années-personnes selon vos plans pluriannuels étaient de 695 années-personnes pour 1987-88, ce qui je suppose est l'année en cours.

**M. Dye:** Oui, mais cette estimation a été faite il y a quatre ans.

**M. Redway:** D'accord.

**M. Dye:** Il s'agit des plans d'exploitation, pluriannuels. Ils sont faits d'avance et c'est de là que provient ce chiffre. Nous les précisons avec le temps.

**M. Redway:** Je tiens à préciser que bien que ce chiffre ait été approuvé, vous n'avez pas besoin d'autant de gens et qu'en fait...

[Text]

**Mr. Dye:** We would need them if we had not gone the route we have of more high tech. If we did not have a computer in the place, we could be like the Office of the Auditor General of India with 60,000 staff and no computers.

**Mr. Redway:** Yes. In fact, you had as of this year, as I understand it, some 618 included in your estimates and for the coming year, it is 659 included in your estimates.

**Mr. Dye:** In our estimates, just for clarification, the number is 659. The likely outcome for 1986-1987 is 618. That is the best information we have right now.

**Mr. Redway:** It is 618, okay. That is 1986-1987?

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Redway:** And what is the likely outcome? You do not anticipate you are going to have any more than that in 1987-1988, is that what you are saying?

**Mr. Dye:** Well, we cannot tell. We would like to beef up our staff in certain areas. It is unlikely we will be able to find the people we want, particularly now with the sudden change in the marketplace. We have asked for 659. If we do not get them, we will not spend the money. We will put the money back into the CRF.

• 1115

We usually lapse about \$1 million a year if you look across the history of the office. There is always a lapse.

**Mr. Redway:** I was going to ask you why you felt you needed an additional 41 people in the coming year since, as I understand it, the change in your mandate with respect to Crown corporations occurred in 1984. In fact, I understand you undertook 5 special audits of Crown corporations last year and you were doing some further ones as well. If there are 30 Crown corporations you have to do special audits on, this is around 6 a year, so you were pretty close to doing this last year. If you did it last year with 618 people, why do you need an extra 41 people to do roughly the same thing this year?

**Mr. Dye:** Those 41 people we are talking about may not necessarily be assigned to Crown corporation work. You have to look at the work of the office as a whole and the kinds of audits we are doing in departments and agencies as well as the Crown corporations and the territories and other activities of the office.

**Mr. Redway:** Your other workload has not increased or changed, as I understand it. It is the same burden of looking at the other Crown corporations, the other departments, the territories or whatever. You have not indicated in any way it has increased. It is still the same workload you had before. This being the case, you indicate the only reasons staffing costs have gone up by \$2 million are inflation and numbers of people.

[Translation]

**M. Dye:** Nous en aurions besoin si nous n'avions pas adopté la solution de la haute technologie. Si nous n'avions pas d'ordinateur, nous pourrions être dans la même situation que le bureau du Vérificateur général de l'Inde, qui compte un effectif de 60,000 et aucun ordinateur.

**M. Redway:** Oui. En fait, pour cette année, je crois savoir que quelque 618 personnes figuraient dans vos prévisions et que le chiffre pour l'année à venir est de 659.

**M. Dye:** Pour bien préciser, dans nos prévisions le chiffre serait de 659. Le résultat probable pour 1986-87 est de 618, selon les renseignements dont nous disposons à l'heure actuelle.

**M. Redway:** C'est 618, d'accord. C'est pour 1986-87?

**M. Dye:** Oui.

**M. Redway:** Et c'est le résultat probable? Vous ne prévoyez pas en avoir davantage en 1987-88, est-ce bien ce que vous dites.

**M. Dye:** Eh bien, nous ne pouvons être certain. Nous aimerions accroître nos effectifs dans certains secteurs. Il est peu probable que nous puissions trouver les gens que nous voulons particulièrement dans le cadre de l'évolution soudaine du marché. Nous en avons demandé 659. Si nous ne les obtenons pas, nous ne dépasserons pas les fonds nous les retournerons au FFRC.

L'histoire du bureau révèle une annulation d'environ un million de dollars par année; il y a toujours annulation.

**M. Redway:** Je voulais vous demander pourquoi vous ressentiez le besoin de 41 autres personnes pour l'année à venir, puisque, je crois savoir, la modification de votre mandat à l'égard des sociétés d'État s'est produite en 1984. En fait, je crois savoir que vous avez entrepris cinq examens spéciaux de sociétés d'État l'an dernier et que vous en faisiez d'autres également. S'il y a trente sociétés d'État soumises à des vérifications spéciales, cela signifie environ six par année, de sorte que vous étiez assez près de cela l'an dernier. Si vous y êtes parvenu l'an dernier avec 618 personnes pourquoi avez-vous besoin de 41 autres personnes pour faire à peu près la même chose cette année?

**M. Dye:** Ces 41 personnes ne sont pas nécessairement affectées aux sociétés d'État. Il faut tenir compte du travail de l'ensemble du bureau et du genre de vérification que nous faisons dans les ministères et organismes de même que dans les sociétés d'État, dans les territoires et les autres activités du bureau.

**M. Redway:** Votre charge de travail n'a pas augmenté et n'a pas été modifié à ce que je crois savoir. C'est le même fardeau, qu'il s'agisse d'examiner les autres sociétés d'État, les autres ministères, les territoires ou quoique ce soit. Vous n'avez mentionné aucune augmentation. C'est toujours la même charge de travail qu'auparavant. Dans ce cas, selon ce que vous dites, les coûts de dotation ont augmenté de 2 millions de dollars qu'en raison de l'inflation et du nombre de personnes en cause.

*[Texte]*

The estimates show 41 more people being budgeted for in this coming year. Why in heaven's name would you need 41 more people when your main task has not changed at all? The only thing you say has changed is the need to do special audits, and last year you did roughly a fifth of the special audits you were required to do, which I assume is what you would be doing in any one year, with 618 people. Why in the heck would you need 41 more?

**Mr. Dye:** I do not think it is safe to assume the office load is constant every year. When we go into Transport, for example, in year one there may be 10,000 hours and in year two there might be 15,000 hours. A good example might be the CBC. The CBC audit ran up a tremendous number of hours last year. Normally we would put about 12,000 hours on this assignment. Suddenly it was running up to 15,000 with 8,000 more to complete and I denied an opinion. It does vary across—

**Mr. Redway:** You did it with 618 last year—

**Mr. Dye:** Exactly, and consultants.

**Mr. Redway:** —Mr. Dye, so all those things vary from year to year. Obviously your budget last year took this into account, but now you are budgeting for 41 more people.

**Mr. Dye:** We used consultants. We are possibly falling into a trap believing . . . Person-years do not necessarily mean the number of people on the job, which is the problem with statistics the way the government keeps them. We are roughly the same in terms of professional hours planned next year versus this year, but the relative weight between departments and Crown corporations varies from year to year.

Part of our argument for increased staff several years ago when the new Crown corporation legislation came in was that these were new responsibilities when we were already working at 80%, which is a reasonable number for efficiency. We were going to need more people.

We also thought we were going to get a number of those audits earlier. The arrangements I had with the government of the day was that these audits, instead of all coming in 1989, were going to come to me when their normal five-year audit period was completed. As it has turned out, none of them have come to us, so three or four years ago we planned for numbers we do not need, which is now reflected in our reduced number of staff planned for.

You will also see we are probably doing these a little more efficiently than we thought we would when we did not quite know even what the words meant. We have spent a lot of time on developing a methodology for special examinations and on our analysis of the anticipated staff needed to get on with the

*[Traduction]*

Le budget des dépenses prévoit 41 personnes de plus pour l'année à venir. Pourquoi diable avez-vous besoin de 41 personnes de plus si votre tâche principale n'a aucunement été modifiée? Selon vous, la seule modification et l'obligation de procéder à des vérifications spéciales, et l'an dernier nous avons fait le cinquième des vérifications spéciales auxquelles vous êtes obligés, ce qui est je suppose ce que vous feriez chaque année, avec 618 personnes. Pourquoi diable auriez-vous besoin de 41 personnes de plus?

**M. Dye:** Je ne crois que l'on puisse supposer que la charge de travail du bureau est constante chaque année. Par exemple la vérification des Transports peut exiger 10,000 heures la première année et 15,000 la seconde. La société Radio-Canada constitue un bon exemple de cela. La vérification de Radio-Canada a occupé un nombre énorme d'heures l'an dernier. Normalement, nous y consacrons environ 12,000 heures. Tout à coup, nous étions rendus à 15,000 heures et il en fallait encore 8,000; j'ai refusé de donner une opinion. Cela varie selon . . .

**M. Redway:** Vous y êtes arrivé avec 618 personnes l'an dernier . . .

**M. Dye:** Exactement, et avec des consultants.

**M. Redway:** Monsieur Dye, toutes ces choses varient d'une année à l'autre. Votre budget de l'an dernier tenait manifestement compte de ce fait, mais maintenant vous prévoyez 41 personnes de plus.

**M. Dye:** Nous avons recours à des consultants. Il se peut que nous tombions dans le piège de croire . . . les années-personne ne signifient pas nécessairement le nombre de personnes au travail, c'est là la difficulté que posent les statistiques gouvernementales. Nous avons prévu à peu près le même nombre d'heures de travail par des professionnels pour l'an dernier et pour cette année, mais le poids relatif des ministères et des sociétés d'État varie d'une année à l'autre.

Il y a quelques années, au moment de l'adoption des nouvelles mesures législatives sur les sociétés d'État, nous avons demandé une augmentation de personnel en partie parce qu'il s'agissait de nouvelles fonctions et que nous avions déjà une efficacité de 80 p. 100, ce qui est un chiffre raisonnable. Nous allions avoir besoin d'un plus grand nombre de personnes.

Nous pensions également que nous devrions procéder plus rapidement à un certain nombre de ces vérifications. Selon les dispositions que j'avais prises avec le gouvernement d'alors, ces vérifications, au lieu de survenir en 1989, devaient me parvenir à l'expiration de la période quinquennale normale de vérification. Or il est arrivé qu'aucune ne nous est parvenue, de sorte qu'il y a trois ou quatre ans nous avions prévu des effectifs dont nous n'avons pas besoin, ce qui se traduit par la réduction des prévisions.

Vous constaterez également que nous faisons ces vérifications d'une façon un peu plus efficace que ce que nous avions prévues au moment où nous ne savions même pas ce que signifiaient les mots. Nous avons passé beaucoup de temps à l'élaboration d'une méthodologie et des examens spéciaux et à



*[Text]*

Crown corporation work, which is less than the plan was in the first place. So I am pleased about that.

• 1120

**Mr. Redway:** Mr. Dye, I know that you are concerned about the deficit financing of this country. As reported by the Minister of Finance recently, we have a \$32 billion deficit. According to the president of the Treasury Board, while the statutory expenditures for the coming year are going up by some 4%, he is holding the non-statutory expenditures down to about a 1% increase.

Your expenditures, as I see it, are going up by about 5%. Do you think that is reasonable when you are concerned about the deficit? We are all concerned about the deficit, and the Treasury Board is putting the squeeze on other people. Do you think it is reasonable that you go up by 5% in your estimates when apparently everybody else is only going up by 1% on average?

**Mr. Dye:** I am unable to express a view on the merits of deficit financing and it would be improper for me to do so. Therefore, I will not comment on the government plans.

**Mr. Redway:** Are you telling us that you think we should be running a \$32 billion deficit?

**Mr. Dye:** I am not going to comment on government policy of deficits. However, we are trying to run an operation on a status quo basis. While these numbers of 1% increases have been quoted, I think the reality was that there was an \$80 billion increase in the number of dollar transactions that we audited last year over the previous year. We went up to \$659 billion, which was an \$80 billion increase in one year, without increasing our staff.

Now, there is not linear relationship between increased dollars of transactions audited and the number of staff required. For example, as the debt of the government increases by some \$25 billion a year, not a lot of additional audit staff are required because of the nature of what we audit.

I come back to saying that if you want the job well done, this is about the right level. It can be done for much less or it could be done for a great deal more depending on how much is enough, but nobody in the public sector or the private sector has the answer to that. I would hope that we are providing enough reports to you which are of a sufficiently high quality that you can have absolute confidence in them. But we could reduce our person-years and make it up with consultants, which is the way the government does it.

**Mr. Redway:** I was going to ask you if you would not mind telling us how you would achieve a reduction in your estimates to accomplish a 1% increase. I think I will ask you if you would go through that exercise for us and report on that.

**Mr. Dye:** I would be happy to do that for you.

*[Translation]*

l'analyse des besoins prévus en effectifs pour le travail lié aux sociétés d'État, qui est inférieur au plan. J'en suis très heureux.

**M. Redway:** Monsieur Dye, je sais que vous vous inquiétez du déficit du pays. Selon une déclaration récente du ministre des finances, le déficit s'établit à 32 milliards de dollars. Selon le président du Conseil du Trésor, bien que les dépenses prévues par des lois pour l'année à venir doivent augmenter d'environ 4 p. 100, il maintient l'augmentation des autres dépenses à environ 1 p. 100.

Selon ce que je constate, vos dépenses doivent augmenter d'environ 5 p. 100. Croyez-vous que cela soit raisonnable à un moment où vous vous préoccupez du déficit? Nous nous inquiétons tous du déficit, et le Conseil du Trésor impose des restrictions aux autres. Croyez-vous qu'il soit raisonnable que vos prévisions augmentent de 5 p. 100 alors qu'il semble que partout ailleurs elles n'augmentent en moyenne que de 1 p. 100?

**M. Dye:** Je ne suis pas en mesure d'exprimer une opinion sur les avantages du déficit et il ne conviendrait pas que je le fasse. Je ne commenterai donc pas les plans du gouvernement.

**M. Redway:** Êtes-vous en train de nous dire que vous pensez que nous devrions avoir un déficit de 32 milliards de dollars?

**M. Dye:** Je n'ai pas l'intention de commenter la politique gouvernementale à l'égard des déficits. Toutefois, nous essayons de fonctionner selon le statu quo. Bien qu'on ait parlé de ces augmentations de 1 p. 100, je crois qu'en réalité il y a eu une augmentation de 80 milliards de la valeur en dollars des transactions que nous avons vérifiées l'an dernier par rapport à l'année précédente. Nous avons atteint le chiffre de 659 milliards de dollars, soit une augmentation de 80 milliards en une année, sans augmenter nos effectifs.

Il n'y a pas de rapport linéaire entre l'augmentation de la valeur en dollars des transactions vérifiées et le nombre de personnes nécessaire. Par exemple, l'augmentation annuelle de la dette du gouvernement de quelque 25 milliards de dollars par année n'exige pas beaucoup de vérificateurs supplémentaires en raison de la nature de ce que nous vérifions.

Je répète que si l'on veut que le travail soit bien fait, ceci est à peu près le niveau nécessaire. On pourrait le faire pour beaucoup moins ou beaucoup plus, selon ce que l'on considère suffisant, mais personne n'a de réponse à cela, ni dans le secteur public ni dans le secteur privé. J'espère que nous vous fournirons suffisamment de rapports d'une qualité suffisamment élevée pour que vous puissiez vous y fier de façon absolue. Mais nous pourrions réduire nos années-personnes et compenser par des consultants, ce qui est la façon de procéder du gouvernement.

**M. Redway:** J'allais vous demander si vous auriez des objections à nous dire comment vous pourriez réaliser une réduction de vos prévisions pour maintenir l'augmentation à 1 p. 100. Je crois que je vais vous demander si vous pourriez procéder à cet exercice et nous en faire rapport.

**M. Dye:** Il me ferait plaisir de faire cela pour vous.

*[Texte]*

**Mr. Redway:** I would certainly like to see that.

**Mr. Dye:** I would do less work. I would raise the materiality limits, reduce the confidence limits and eliminate project reports. Each department that we audit not only gets the chapters that you see, but it gets a lot of other material which we are not required to provide at all on a statutory basis.

**Mr. Redway:** You know, that is a wonderful generalization, Mr. Dye.

**Mr. Dye:** But this could save a lot of money.

**M. Redway:** I would like to know, and if you cannot tell me right now, I would like to have a report from you as to what you would specifically not do then.

**Mr. Dye:** I could specifically raise the materiality limits on the public accounts of Canada to \$400 million, for example, and I would meet my professional obligations. I would feel very uncomfortable as an auditor, but I think I could probably do it and still meet any tests that would be reasonably applied in a court as to an auditor's professional obligation. I could also reduce the confidence limits to 95 from 99. I cannot tell you exactly how many dollars I would save, but there would be some significant saving.

**Mr. Redway:** Can you tell me whether private sector auditors would have the same confidence levels that you are using now or that you are talking about reducing to?

• 1125

**Mr. Dye:** I would think in the private sector, given the competitive nature of the business... Now, the private sector auditors are not auditing governments, but if they were, and competing on it, they would probably drop it from 99 to 95 and take a 5% risk—5 times out of 100 there is a \$400 million entry they missed. They take that risk and hope that 5 times out of 100 none show up.

I prefer to work at 99. That costs you money.

**Mr. Redway:** Obviously.

**Mr. Dye:** I think you deserve that kind of coverage as a Member of Parliament, though.

I would eliminate the non-statutory assignments. I, for example, produce a report on the airport revolving fund. I am not required to do that. The deputy minister asked if we will audit it. I have undertaken to audit some Department of Agriculture marketing organizations—I think it was hog marketing, or something—which I agreed to the other day. These things cost money. In terms of being Parliament's auditor, I do not have to do those, and I could cut them out and save money, if that is what Parliament wants. I think the taxpayer would be worse off for it, but we can cut the budget. And if you really wanted to cut costs, you could change the office from a situation of professional excellence and go for

*[Traduction]*

**M. Redway:** J'aimerais bien savoir cela.

**M. Dye:** Je ferais moins de travail. J'augmenterais les seuils de tolérance, je réduirais les niveaux de confiance et j'éliminerais les rapports de projet. Chaque ministère que nous vérifions reçoit non seulement les chapitres que vous voyez, mais aussi une somme considérable de documentation que la loi ne nous oblige pas du tout à fournir.

**M. Redway:** Savez-vous, monsieur Dye, c'est là une merveilleuse généralisation.

**M. Dye:** Mais cela pourrait épargner beaucoup d'argent.

**M. Redway:** J'aimerais bien savoir, et si vous ne pouvez me le dire maintenant, j'aimerais bien obtenir de vous un rapport précisant exactement ce que vous ne feriez pas.

**M. Dye:** Je pourrais précisément relever les seuils de tolérance pour les Comptes publics du Canada à 400 millions de dollars, par exemple, mais je m'acquitterais de mes obligations professionnelles. Je ne me sentirais pas du tout à l'aise, mais je crois que je pourrais probablement y arriver tout en me conformant à n'importe quel critère qu'un tribunal pourrait appliquer raisonnablement à l'égard de l'obligation professionnelle des vérificateurs. Je pourrais également réduire les niveaux de confiance de 99 à 95 p. 100. Je ne saurais vous dire exactement combien de dollars j'épargnerais, mais il y aurait une économie considérable.

**M. Redway:** Pouvez-vous me dire si les vérificateurs du secteur privé utiliseraient les niveaux de confiance que vous utilisez maintenant ou les niveaux réduits dont vous parlez?

**M. Dye:** Je crois que dans le secteur privé, étant donné le caractère concurrentiel des affaires... Évidemment, les vérificateurs du secteur privé ne vérifient pas des gouvernements, mais s'ils le faisaient, et s'il y avait concurrence, ils baisseraient probablement de 99 à 95 p. 100 et assumeraient un risque de 5 p. 100—5 fois sur 100, ils manqueraient une inscription de 400 millions de dollars. Ils prennent ce risque et espèrent que 5 fois sur 100 rien ne se produira.

Je préfère fonctionner à 99 p. 100. Cela vous coûte de l'argent.

**M. Redway:** Manifestement.

**M. Dye:** Je crois cependant que vous méritez une couverture de ce genre à titre de député.

J'éliminerais les tâches qui ne sont pas prévues par une loi. Par exemple, je produis un rapport sur le fonds de roulement des aéroports. Je ne suis pas obligé de le faire. Le sous-ministre nous a demandé si nous allions faire cette vérification. J'ai entrepris de vérifier certains organismes de commercialisation du ministère de l'Agriculture—je crois qu'il s'agissait de la commercialisation du port, ou quelque chose de semblable—ce que j'ai accepté l'autre jour. Cela coûte de l'argent. A titre de vérificateur du Parlement, je ne suis pas obligé de faire cela et je pourrais cesser de le faire et épargner de l'argent, si c'est ce que le Parlement désire. Je crois que c'est le contribuable qui en souffrirait, mais nous pouvons couper le budget. Et si l'on voulait vraiment couper les coûts, on pourrait renoncer à

[Text]

mediocrity. I do not think any of us wants that, but you can save money.

**Mr. Redway:** Well now, we are not here to make jokes about the situation on that score, Mr. Dye.

But to my mind, what you are touching on now is an issue that was raised in the Nielsen Task Force report of how much auditing is enough auditing.

**Mr. Dye:** They did not know the answer.

**Mr. Redway:** They did not know the answer, that is correct; they left it as an open question. But now we are talking about what sort of auditing you are providing for us versus what sort of auditing a private firm would provide to a large multinational corporation in the private sector, and you are saying that you are providing more auditing than would normally be provided in the private sector.

**Mr. Dye:** I did not say that. What I said was I think they would probably offer you less. They are not doing the public sector, and auditing the public sector is different from auditing General Motors.

**Mr. Redway:** Well, my question was what sort of competence levels would they use, for example, in auditing General Motors. Would they use the same standards you are using, the 99%, or whatever percent it was, or would they use the 95% level?

**Mr. Dye:** They would probably use 95, as we do in certain Crown corporations, depending on the risk. The difference is we are auditing public funds and we are accountable in a public situation such as this, to you, the Members of Parliament.

**Mr. Redway:** So you are saying again that you are providing a higher level of auditing, or more auditing, I guess, than the private sector would provide with a large multinational corporation. And you are saying—and I do not quarrel with you, at this stage at least—that the reason and the rationale behind that is you are auditing public funds. But in fact, surely, although it is a private corporation, General Motors has a vast number of shareholders, and any disaster with General Motors would affect a tremendous number of people—as any disaster with a bank in the private sector would affect a vast number of people, as any disaster with any large private corporation would affect a vast number of people—just as a disaster with the Government of Canada. And that then begs the question, in my mind, as to how much auditing is enough auditing, bearing in mind the whole question of the cost of auditing and bearing in mind your estimates.

I will not comment further on that at the moment, but I would like to know, if you feel that last year you could get on with 618 people, if we held you at that level this year, how much we could reduce your estimates by.

**Mr. Dye:** As long as you allow me to use contractors and fool you with the statistics on person-years, I can live with 618. I would just make the rest of them contractors to get the job done at the level I propose to audit at.

[Translation]

l'excellence professionnelle et s'en tenir à la médiocrité. Je crois qu'il n'y a personne qui désire cela, mais on pourrait épargner de l'argent.

**M. Redway:** Monsieur Dye, nous ne sommes pas ici pour plaisanter sur cette situation.

Selon moi, vous abordez maintenant une question soulevée par le rapport du Groupe de travail Nielsen, c'est-à-dire à quel moment la vérification suffit.

**M. Dye:** Ils ne pouvaient pas répondre à cette question.

**M. Redway:** Ils ne pouvaient pas y répondre, c'est exact; ils ont laissé la question en suspens. Mais pour l'instant, il s'agit du genre de vérification que vous faites en comparaison du genre de vérification qu'une maison privée ferait pour une grande société multinationale du secteur privé, et vous dites que votre vérification est plus poussée que celle qui se ferait normalement dans le secteur privé.

**M. Dye:** Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'ai dit qu'à mon avis ils vous offriraient probablement moins. Ils ne travaillent pas dans le secteur public, et la vérification du secteur public diffère de celle de la *General Motors*.

**M. Redway:** Ma question portait sur le niveau de confiance qui serait utilisée, par exemple, pour la vérification de la *General Motors*. Est-ce qu'ils utiliseraient la même norme que vous, les 99 p. 100, ou y prendraient-ils le niveau de 95 p. 100?

**M. Dye:** Ils utiliseraient probablement 95 p. 100, comme nous le faisons pour certaines sociétés d'État, selon le risque. La différence est que nous procédons à la vérification des fonds publics et que nous sommes responsables, dans une situation publique comme celle-ci, envers vous, les députés.

**M. Redway:** Vous répétez donc que vous assurez un niveau de vérification plus élevée, ou une vérification plus poussée, que le secteur privé à l'égard d'une grande société multinationale. Et vous dites—je ne vous en fais pas reproche, du moins pas tout de suite—que c'est parce que vous faites la vérification des fonds publics. Mais en fait, bien qu'il s'agisse d'une société privée, la *General Motors* compte un très grand nombre d'actionnaires et tout désastre subi par la *General Motors* toucherait énormément de gens—tout comme un désastre survenant à une banque du secteur privé toucherait un grand nombre de gens, tout comme un désastre subi par une grande société privée toucherait un grand nombre de gens—tout comme un désastre subi par le gouvernement du Canada. C'est là à mon avis une pétition de principe quant à savoir quelle somme de vérification suffit, compte tenu de toute la question du coût de la vérification et de vos prévisions.

Je ne m'arrêterai pas davantage à ce sujet, mais j'aimerais savoir, étant donné que vous êtes d'avis que l'an dernier vous pouviez vous en tirer avec 618 personnes, si nous vous maintenions à ce niveau cette année, de combien nous pourrions réduire vos prévisions.

**M. Dye:** Dans la mesure où vous me permettez d'utiliser des entrepreneurs et de vous tromper avec les statistiques sur les années-personnes, je peux m'en tirer avec 618. Il me suffirait



[Texte]

**Mr. Redway:** What I would like to know is what sort of reduction might be made in your estimates.

**Mr. Dye:** None.

**Mr. Redway:** So it would not matter—

**Mr. Dye:** Madam Chair, it is a game that is played with statistics as to person-years and consultants. I can have one consultant, zero person-years, doing the audit, or I can have one of my own staff as one person-year. The cost is probably a little higher to have a consultant, say \$75,000 a year, as opposed to one of my staffers at \$58,000.

**Mr. Redway:** Are you playing that game with us now, Mr. Dye?

• 1130

**Mr. Dye:** No, I am trying to put my cards on the table.

**Mr. Redway:** Is that what you have done in the past? In order to hold down your numbers, have you been playing that game with us and hiring all the consultants that we see in the estimates themselves, that various list of consultants that we saw you had hired, is that what you have been doing? You have been playing that game with the Canadian public by hiring all these accounting services, \$2 million for ERA consultants, \$77,000 to \$78,000 for James Hickling, etc. etc. and onward and upward. Is that what you have been doing? In order to be able to tell us that you have been able to hold down your staff, you have been hiring consultants, is that what you are saying?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think that would be a wrong conclusion. We publish all our consultants. We are not trying to hold back any information from you. We hire consultants when we do not have the staff members in our stable of our own staff, or where there is expertise that does not reside within the office. I think it has been done very thoughtfully. We buy the expertise we need and I think it is a very good mix. So I do not feel embarrassed whatsoever as to the number of consultants we have. They are used when required and, I hope, at the least cost to get the best mix for the taxpayer in terms of overall cost to the office.

**Mr. Redway:** You indicated, Mr. Dye, that you lapse about a \$1 million every year. If that is a regular phenomenon in your department, could we take a \$1 million out of your estimates and not cause you any problem?

**Mr. Dye:** We would also lapse another \$1 million even though you dropped \$1 million off it. The nature of the system is you are obliged to lapse. You cannot commit funds that you do not have in your budget.

There are a lot of programs that are planned. As you know, we are auditing two years in advance in some of our projects and we try to use up our funds. It is a matter of the speed of

[Traduction]

de transformer les autres en entrepreneurs pour faire le travail au niveau que je me propose d'adopter.

**M. Redway:** J'aimerais connaître la réduction qui pourrait être apportée à vos prévisions de dépenses.

**M. Dye:** Aucune.

**M. Redway:** Ainsi, il n'y aurait aucune différence...

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est un jeu qui se joue avec les statistiques quant aux années-personnes et aux consultants. Je peux utiliser un consultant et zéro année-personne pour faire la vérification, ou je peux utiliser un membre de mon personnel qui constitue une année-personne. Le coût est probablement un peu plus élevé dans le cas d'un consultant, disons 75,000\$ par année, par opposition à l'un de mes fonctionnaires à 58,000\$.

**M. Redway:** Jouez-vous ce jeu avec nous maintenant, monsieur Dye?

**M. Dye:** Non, j'essaie de mettre cartes sur table.

**M. Redway:** Est-ce là ce que vous avez fait dans le passé? Pour empêcher l'escalade de vos effectifs, avez-vous joué ce jeu avec nous et engagé tous les consultants que nous voyons dans le budget des dépenses, cette liste des divers consultants que vous avez engagés, est-ce là ce que vous avez fait? Vous avez joué ce jeu avec le public canadien en engageant tous ces services comptables, deux millions de dollars pour ERA Consultants, 77,000 dollars ou 78,000 dollars pour James Hickling, etc. et ainsi de suite *ad infinitum*. Est-ce cela que vous avez fait? Pour pouvoir nous dire que vous avez empêché la croissance de votre effectif, vous avez engagé des consultants, est-ce bien cela que vous dites?

**M. Dye:** Madame la présidente, je crois que cela serait la mauvaise conclusion. Nous publions la liste de tous nos consultants. Nous ne tentons pas de vous cacher des renseignements. Nous engageons des consultants quand nous n'avons pas le personnel nécessaire dans notre écurie, ou quand il faut faire appel à un savoir-faire que nous ne possédons pas. Je crois que nous avons procédé avec beaucoup de réflexion. Nous achetons le savoir-faire dont nous avons besoin, et je crois que le partage est très bon. Je ne me sens nullement gêné quant au nombre de consultants. Nous y avons recours au besoin et, je l'espère, au moindre coût pour obtenir la meilleure composition pour le contribuable par rapport au coût global du bureau.

**M. Redway:** Vous avez dit, monsieur Dye, qu'environ un million de dollars tombe en annulation chaque année. Si c'est là un phénomène régulier dans votre bureau, pourrions-nous amputer votre budget des dépenses d'un million de dollars sans vous causer d'ennui?

**M. Dye:** Il y aurait annulation d'un autre million de dollars, même si vous coupiez un million de dollars. C'est la nature du système qui oblige à des annulations. On ne peut engager des fonds qui ne sont pas au budget.

Beaucoup de programmes sont prévus. Comme vous le savez, nous procédons à la vérification deux années d'avance pour certains de nos projets et nous tentons d'utiliser tous nos

*[Text]*

audit really. If we have a plan we try to stick to it, but you may not be able, for example, to get the consultants you want in the last week of March and they come in the first week of April. Suddenly, there is a lapse of, say, \$50,000 and it is quite normal for us to have large lapses.

We plan to expend all the funds we have. But if the work does not get done, particularly by the consultants—that is where most of the lapse is—or if we do not employ the person-years, then you wind up with lapses. There will always be lapses in the existing annual appropriations basis. You cannot spend your whole appropriation.

**Mr. Redway:** If that is the case, it would not cause you any hardship if we reduced your estimates by \$1 million.

**Mr. Dye:** The point is, if you drop it back \$1 million, we will still lapse \$1 million. When the government gives you your estimates, you will notice way down at the end they say knock off 3% or 4% for lapses. It is because in this system of appropriations you cannot spend all the money allocated to you. The government knows that and when it makes a plan for spending, it knows there is going to be a lapse factor and it is built in.

**Mr. Redway:** When you say it builds it in, has it already taken that off or is it still here?

**Mr. Dye:** It is done at the end of the numbers in Part I of the estimates. I do not happen to have it in front of me but it is a big number, several billion dollars of expected lapse, because the departments cannot spend the money allocated to them. So while the departments are gross, the net effect is you will see most departments lapse. My office always does.

**Mr. Redway:** The chairman mentioned recoveries and I noticed you have referred to recoveries from China and from your foreign students and CIDA and what have you, things of that sort. Do you bill the Crown corporations for your services, since they are separate entities apart from the government?

**Mr. Dye:** Madam Chair, we do not bill the Crown corporations. Our policy is to send one bill a year in the form of the estimates to the Parliament and that includes the cost of the Crown corporation auditing.

**Mr. Redway:** Have you ever considered the possibility of billing Crown corporations? Since they are supposed to operate on a day-to-day basis apart from interference in any way shape or form by the government, why should they not be paying your bill since the taxpayers of Canada through the government are providing your services?

**Mr. Dye:** Madam Chair, it is a possibility but section 149, Part II, or sub 2 of the Financial Administration Act requires that the Auditor General, where he is the auditor or examiner of a Crown corporation, the costs incurred by him in preparing

*[Translation]*

Cela dépend au fond de la rapidité de la vérification. Quand nous avons un plan, nous tentons de le respecter, mais il arrive, par exemple, qu'on ne puisse obtenir les consultants dans la dernière semaine de mars et qu'ils arrivent dans la première semaine d'avril. Tout à coup, il y a annulation, disons de 50,000 dollars, et il est très normal pour nous de subir des annulations considérables.

Nous prévoyons dépenser tous les fonds à notre disposition. Mais si le travail ne se fait pas, particulièrement dans le cas des consultants—c'est de là que provient la plus grande partie de l'annulation—ou si nous n'employons pas les années-personnes, alors il y a annulation. Il y aura toujours des annulations dans le régime actuel de crédits annuels. Il est impossible de dépenser la totalité du crédit.

**M. Redway:** S'il en est ainsi, si nous réduisons votre budget des dépenses d'un million de dollars, cela ne vous causerait pas de difficulté.

**M. Dye:** En fait, si vous coupez notre budget d'un million de dollars, nous aurons quand même des annulations d'un million de dollars. Lorsque le gouvernement nous donne notre budget des dépenses, vous remarquerez à la fin qu'il coupe de 3 à 4 p. 100 pour les annulations. En effet, avec le régime des crédits, il est impossible de dépenser toutes les sommes qui nous sont attribuées. Le gouvernement le sait, et lorsqu'il prépare un plan de dépense, il sait qu'il y aura un facteur d'annulation et il en tient compte.

**M. Redway:** Quand vous dites qu'il en tient compte, est-ce que la somme a déjà été soustraite ou est-elle toujours là?

**M. Dye:** Cela se fait à la fin des chiffres à la partie 1 du budget. Je n'ai pas ce chiffre avec moi, mais c'est un chiffre considérable, plusieurs milliards de dollars d'annulation prévus, parce que les ministères ne peuvent dépenser les sommes qui leur sont attribuées. Ainsi, bien que les chiffres des ministères soient bruts, l'effet net est que l'on verra des annulations dans la plupart des ministères. C'est toujours le cas de mon bureau.

**M. Redway:** La présidente a mentionné les recouvrement et je constate que vous avez mentionné les recouvrements de la Chine, de vos étudiants étrangers, de l'ACDI et ainsi de suite. Est-ce que vous facturez les sociétés d'État pour vos services, puisqu'il s'agit d'entités distinctes du gouvernement?

**M. Dye:** Madame la présidente, nous ne facturons pas les sociétés d'État. Notre politique consiste à envoyer une seule facture par année au Parlement, soit le budget des dépenses, ce qui comprend le coût de la vérification des sociétés d'État.

**M. Redway:** Avez-vous déjà songé à la possibilité de facturer les sociétés d'État? Puisqu'elles sont censées fonctionner de façon quotidienne sans quelque intervention que ce soit de la part du gouvernement, pourquoi ne devraient-elles pas payer votre facture, puisque ce sont les contribuables du Canada qui fournissent vos services par l'entremise du gouvernement?

**M. Dye:** Madame la présidente, c'est une possibilité, mais le paragraphe 2 de l'article 149, partie II, de la Loi sur l'administration financière dispose que dans les cas où le vérificateur général du Canada est le vérificateur ou l'examineur d'une

[Texte]

any report under section 139 or section 143 shall be disclosed in the next annual report of the Auditor General and paid out of moneys appropriated to his office. So what we do is in accordance with the law and that is why we do it that way. Right now the law says you shall not bill, you shall obtain your estimates and provide the audits of the Crown corporations and then disclose your costs, which we have done.

**Mr. Redway:** So there would have to be a change in legislation, would there?

**Mr. Dye:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Redway, this particular question and others were, in fact, asked last time.

**Mr. Redway:** Quite so. My apologies.

• 1135

**The Chairman:** I wonder if I might send you over the blues from last time and go on to another questioner and come back.

**Mr. Redway:** Sure. I apologize for the lengthy discourse here.

**Mr. Ravis:** I was beginning to think Mr. Redway meant he was on duty tomorrow, not today.

If I could just pick up where Mr. Redway left off on a couple of things that have caught my fancy here, do you have any idea how much money we spend on auditing Crown corporations, roughly?

**Mr. Dye:** I can give you the number I spend on auditing Crown corporations. I do not know that I have the bills for Petro-Canada and all its subsidiaries and CN and all its subsidiaries and Air Canada and its subsidiaries, but our cost is roughly \$12 million.

I am told that \$12 million includes other entities. On page 37 there is the total of our three.

**Mr. Ravis:** So it is in the neighbourhood of \$12 million. Does that include agencies such as NRC? You audit NRC as well?

**Mr. Dye:** Yes.

**Mr. Ravis:** The other question I have—and this is maybe a bit of a naïve question—is do all of these corporations and departments not have internal auditors?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, most of them do have internal audit now, and internal audit across the government has been improving.

**Mr. Ravis:** Right. I am just wondering if we are having a sort of double-audit situation. I guess it is pretty obvious we are, if you have internal auditors and then the Auditor General's office comes in and audits again. Is that necessary? It probably is, but—

**Mr. Dye:** There is internal audit, which is for management, and there is external audit, which is for Parliament. There is some overlap. But we minimize that overlap by working

[Traduction]

société d'État, les coûts qu'il engage pour l'établissement des rapports visés aux articles 139 ou 143 figurent dans son prochain rapport annuel et sont supportés par son bureau. C'est ce que nous faisons, conformément à la loi, et c'est pourquoi nous procédons ainsi. Pour l'instant, la loi nous interdit de facturer, nous ordonne d'obtenir notre budget des dépenses et de fournir les vérifications des sociétés de la Couronne puis de divulguer nos coûts, ce que nous avons fait.

**M. Redway:** Ainsi, il faudrait modifier la loi, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Oui.

**La présidente:** Monsieur Redway, cette question et d'autres ont en fait été posées la dernière fois.

**M. Redway:** Vous avez raison. Je m'en excuse.

**La présidente:** Je me demande si je pourrais vous envoyer les bleus de la dernière fois et passer à quelqu'un d'autre, puis revenir à vous.

**M. Redway:** D'accord. Je m'excuse d'avoir tenu un aussi long discours.

**M. Ravis:** Je commençais à penser que M. Redway voulait dire qu'il était de service demain, et non aujourd'hui.

Pour en revenir à quelques points abordés par M. Redway, qui ont suscité mon intérêt, avez-vous la moindre idée des sommes consacrées à la vérification des sociétés d'État?

**M. Dye:** Je peux vous donner le chiffre de mes dépenses pour la vérification des sociétés d'État. Je ne suis pas certain d'avoir les factures pour Petro-Canada et toutes ses filiales et pour le CN et toutes ses filiales de même que pour Air Canada et toutes ses filiales, mais notre coût est d'environ 12 millions de dollars.

On me dit que les 12 millions de dollars comprennent d'autres entités. On trouve à la page 37 le total des trois.

**M. Ravis:** Ainsi, c'est de l'ordre d'environ 12 millions de dollars. Est-ce que ça comprend des organismes comme le CNRC? Est-ce que vous faites aussi la vérification du CNRC?

**M. Dye:** Oui.

**M. Ravis:** Mon autre question, et elle est peut-être un peu naïve, est la suivante: Est-ce que ces sociétés et ces ministères n'ont pas de vérificateurs internes?

**M. Dye:** Madame la présidente, la plupart ont maintenant un service de vérification interne et la vérification interne est en voie d'amélioration dans toute l'administration fédérale.

**M. Ravis:** D'accord. Je me demandais s'il y a une double vérification. Je suppose qu'il est assez évident qu'il en est ainsi, puisqu'il y a des vérificateurs internes et qu'ensuite le Bureau du vérificateur général procède à une nouvelle vérification. Est-ce que c'est nécessaire? Ce l'est probablement, mais...

**M. Dye:** Il y a la vérification interne, qui est destinée à la Direction, et il y a la vérification externe à l'intention du Parlement. Il y a un certain chevauchement. Mais nous



*[Text]*

carefully with the internal auditors. Sometimes internal auditors would rather look in areas that are unrelated to the needs of the external auditor and there is not as much reliance.

We asked the Office of the Comptroller General what the cost of internal audit was across the government, and I believe the answer was \$46.5 million annually for the 50 largest departments. That is roughly the size of our office. So you have internal audit about the same size as our shop. But that does not include program evaluation. I have a number that is not auditable; it is a soft number. We think it is of the order of \$26 million, in addition to the \$46.5 million on internal audit.

It is important, I think, not to duplicate, have overlap, and we work pretty hard at that, to make sure there is as little as possible duplication. It is getting better all the time. I think this is one of the reasons why our office can remain the same size: internal audit is improving across government. I see no reason to create a big empire out of the Office of the Auditor General. I want to keep it between 600 and 650 people for the foreseeable future. That is the policy of the office.

**Mr. Ravis:** Let me come back to something I raised last week. I do not want to dwell on this subject, again, of timely reports. Usually the government of the day does not seem to want to have these timely reports, as we seem to be discovering. But I think something that was obvious to us when we went over to England last year and talked to their Public Accounts Committee—and it is pretty obvious here as well, except the perception certainly is not what I would like it to be—is that you are auditing the department. You are auditing the civil servants, the bureaucracy, as to how they manage the day-to-day funds as they are allocated by Parliament. Yet the perception seems to be that when you come out with your Auditor General's report, it is a sort of slam on the government.

Is that a media problem that we have? Is it their perception? Do you want to attack the government of the day, regardless of what party happens to be the government? I think every government has suffered from that problem.

• 1140

**Mr. Dye:** Madam Chair, I would agree with that observation of the "negativism"—if that is a word—in the Canadian public's awareness of the work of our office in terms of how it impacts on government performance. Partly that is media, partly; it sells newspapers. They are not going to pick up on the items in our report where we have all kinds of comments that the departments are functioning well in this area, and have improved in that area. That does not sell newspapers.

*[Translation]*

minimisons ce chevauchement en travaillant en étroite collaboration avec les vérificateurs internes. Parfois ceux-ci préfèrent examiner des domaines qui n'ont aucun rapport avec les besoins du vérificateur externe, et nous ne nous fions pas autant à eux.

Nous avons demandé au Bureau du contrôleur général de nous communiquer le coût de la vérification interne dans l'ensemble de l'administration fédérale et je crois que la réponse était de 46,5 millions de dollars par année pour les 50 ministères les plus importants. C'est à peu près la taille de notre Bureau. La vérification interne a donc à peu près la même taille que notre service. Mais cela ne comprend pas l'évaluation des programmes. Ce chiffre n'est pas susceptible de vérification. Nous croyons qu'il est de l'ordre de 26 millions de dollars, en plus des 46,5 millions pour la vérification interne.

Je crois qu'il est important d'éviter le double emploi et le chevauchement, et nous faisons de grands efforts pour réduire le double emploi au minimum. La situation s'améliore constamment. Je crois que c'est là l'une des raisons qui explique que notre Bureau puisse conserver la même taille: La vérification interne s'améliore partout dans l'administration fédérale. Je ne vois aucune raison de faire du Bureau du vérificateur général un grand empire. Dans un avenir prévisible, je désire maintenir l'effectif entre 600 et 650 personnes. C'est là la politique du Bureau.

**M. Ravis:** Laissez-moi revenir à une question que j'ai soulevée la semaine dernière. Je ne voudrais pas m'étendre sur cette question de l'actualité des rapports. D'ordinaire, le gouvernement au pouvoir ne semble pas tenir à ces rapports actuels, comme nous semblons le découvrir. Mais je crois que quelque chose est devenu évident pour nous quand nous sommes allés en Angleterre l'an dernier et que nous avons parlé au Comité des comptes publics—et c'est passablement évident ici aussi, si ce n'est que la perception n'est certainement pas celle que je préférerais—je crois donc qu'il est évident que vous vérifiez les ministères. Vous vérifiez les fonctionnaires, la bureaucratie, la gestion des fonds quotidiens attribués par le Parlement. Pourtant, la perception générale semble être que lorsque vous produisez votre rapport, c'est en quelque sorte une attaque contre le gouvernement.

S'agit-il d'un problème causé par les médias? Est-ce leur perception à eux? Désirez-vous attaquer le gouvernement au pouvoir, quel que soit le parti au pouvoir? Je crois que tous les gouvernements ont souffert de ce problème.

**M. Dye:** Madame la présidente, je serais d'accord sur le «négalivisme»—si ce mot existe—de la façon dont le public canadien perçoit le travail de notre bureau quant à son effet sur la performance du gouvernement. Cela tient en partie aux médias, car c'est ainsi qu'on peut vendre des journaux. Les journaux ne vont pas rapporter les parties de notre rapport qui disent que les ministères fonctionnent bien dans tel domaine et se sont améliorés dans tel autre. Ce n'est pas ainsi qu'on vend des journaux.

## [Texte]

The other dimension is the negative bias of the legislation itself. It indicates that the Auditor General shall bring to the attention of Parliament certain issues. This has a negative connotation. The legislation does not call for balanced reporting; it calls for bringing to the attention of Parliament matters of concern. You get all the negatives coming out, rather than the positives.

It is a twofold thing, the legislation and the media. I suggest that I think our office treats all governments with an equal hand. There is no politicization of the office. Every Member of Parliament is treated equally and every party is treated equally.

**Mr. Ravis:** I am not suggesting that governments, or certain Ministers, do not make mistakes. I think it is obvious from some of the reports that maybe it was political interference, or a political decision. It tends to point the finger more towards the government of the day. I do not know how we get this message across to Canadians that you are looking for value-for-money and that is why we hire expensive, professional bureaucrats to manage these departments. They are the day-to-day managers of the department. Should you come up with any great ideas on that one, it is one thing I would like to see us accomplish—or would like to see you accomplish in your office.

**Mr. Dye:** Perhaps we did account for some of the good things coming out in our follow-up chapter, which is now becoming better entrenched and established. You may recall last year in our follow-up of 10 audits from the previous two years, 8 out of 10 showed improvement. We were pleased to report that to Parliament.

I think it is useful to you as a committee that these departments are following through on the commitments they made to you, or they are following through on their stated reactions in our annual report. That is constructive, I think.

**Mr. Ravis:** I would just like to touch on something you mentioned in your opening statement this morning on page 2, about exercising discretion in setting "materiality and confidence". I would like to follow-up on what discretion do you exercise?

**Mr. Dye:** Madam Chair, I have been resisting advice offered to increase the materiality limits beyond \$200 million. I would feel professionally uncomfortable, although I could get away with it. I could do a bare bones job, and still stand up in court, and say that I did what was required of me. I do not want to act on that basis. I think we probably could talk of something in excess of a \$400 million level of materiality in the public accounts.

I have instructed my officers to make it in one instance \$100 million, overall \$200 million. We probably could lighten-up on that. That is where discretion comes in; that is my judgment. As Auditor General at the end of the day I have to come to you and say that this is what we have done. I prefer to do it well.

## [Traduction]

L'autre volet est le préjugé négatif de la loi elle-même. Elle dispose que le vérificateur général doit porter à l'attention du Parlement certaines questions. Il y a là une connotation négative. La loi ne demande pas des rapports équilibrés; elle demande de porter à l'attention du Parlement les sujets d'inquiétude. Cela fait ressortir les aspects négatifs plutôt que les aspects positifs.

Il y a donc deux volets, la loi et les médias. A mon avis, notre bureau traite tous les gouvernements de façon égale. Le bureau n'est nullement politisé. Chaque député et chaque parti est traité de la même façon.

**M. Ravis:** Je ne voudrais pas laisser entendre que les gouvernements, ou certains ministres, ne font jamais d'erreurs. Je crois qu'il est manifeste d'après certains rapports qu'il y a peut-être de l'ingérence politique ou une décision politique. Dans ce cas, c'est surtout le gouvernement au pouvoir qui est pointé du doigt. Je ne sais pas comment faire comprendre aux Canadiens que vous recherchez la valeur en contrepartie de l'argent dépensé et que c'est pour cela que nous engageons des bureaucrates professionnels et que nous leur payons un traitement élevé pour gérer ces ministères. Ce sont les gestionnaires quotidiens du ministère. Si vous aviez des idées sensationnelles à ce sujet, c'est là une chose que j'aimerais nous voir accomplir—ou que j'aimerais vous voir accomplir dans votre bureau.

**M. Dye:** Peut-être avons-nous rendu compte de certains aspects positifs dans notre chapitre de suivi, qui est maintenant de mieux en mieux enchâssé et établi. Vous vous souviendrez que l'an dernier dans notre suivi de 10 vérifications des deux années précédentes, il y avait eu amélioration dans 8 cas sur 10. Nous étions heureux d'en faire rapport au Parlement.

Je crois qu'il est utile pour le Comité que ces ministères donnent suite aux engagements qu'ils ont pris envers vous, ou qu'ils donnent suite aux réactions énoncées dans notre rapport annuel. C'est là, je crois, un élément constructif.

**M. Ravis:** J'aimerais aborder quelque chose que vous avez mentionné dans votre déclaration de ce matin, à la page 2, quant à l'exercice de votre jugement pour l'établissement des niveaux «d'importance relative et de confiance». J'aimerais savoir exactement comment vous exercez votre jugement?

**M. Dye:** Madame la présidente, j'ai résisté aux conseils que l'on m'a donnés de porter les niveaux d'importance relative à plus de 200 millions de dollars. Cela serait possible, mais cela ne me semblerait pas très professionnel. Je pourrais m'en tenir à l'essentiel, et quand même déclarer devant un tribunal que j'ai fait tout ce qui était exigé de moi. Je ne veux pas fonctionner comme cela. Je crois que nous pourrions probablement porter le niveau d'importance relative à 400 millions de dollars pour les comptes publics.

J'ai ordonné à mes agents d'adopter dans un cas un niveau de 100 millions de dollars et dans l'ensemble de 200 millions de dollars. Nous pourrions probablement alléger un peu à cet égard. C'est là qu'entre en jeu mon jugement. Dans ma qualité de vérificateur général, en fin de compte je dois me présenter

[Text]

**Mr. Hovdebo:** That discretion concerning the amount, do you vary that—depending on the quality you see within a department, or within a Crown corporation, of accountability and accounting structures and so on?

**Mr. Dye:** Yes. In the Crown corporations particularly we will make an assessment of the relative risk, and lighten-up on the ones where they are in consistently good shape with competent people doing the work. If we do not expect any problems, we will do less work.

**Mr. Hovdebo:** For instance, the CBC structure. You went a little lower than that level I would imagine?

**Mr. Dye:** We were unable to form an opinion on the CBC.

**Mr. Ravis:** Madam Chair, I see it is 11.45 a.m., and I believe there is another questioner, so I will conclude.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Ravis. Mr. Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** Monsieur le vérificateur général, vous demandez qu'on vous accorde 5 p. 100 d'augmentation au chapitre des prévisions budgétaires supplémentaires et ce, au moment où le Conseil du Trésor encourage les ministères à réduire leurs dépenses. Vous nous demandez une augmentation alors que le taux d'inflation se situe présentement à 4 p. 100.

• 1145

N'est-ce pas contraire aux vues que vous nous avez exprimées à certaines occasions? Si je reviens sur ce sujet, c'est parce que je crois avoir mal interprété votre réponse à la question de M. Redway.

Pourriez-vous élaborer un peu plus sur ce sujet?

**M. Dye:** Je pense que oui, madame la présidente. Le gouvernement peut augmenter les programmes de cette année et ceux de l'année dernière.

**M. Guilbault (Drummond):** Cela ne répond pas à ma question, madame la présidente.

En vue de réduire les dépenses, le Conseil du Trésor vise une réduction de personnel—surtout à la Fonction publique—et vous, vous demandez une augmentation de vos effectifs et ce, pour vous permettre d'offrir de meilleurs services. Vous avez toutes sortes de bons arguments. C'est tout de même en contradiction avec ce que vous nous avez déjà dit.

**M. Dye:** Nous n'avons pas demandé une augmentation d'années-personnes. Ce sont seulement des crédits supplémentaires que nous voulons. Il est vrai que les coûts augmentent mais ils augmentent à mesure que nos responsabilités augmentent, n'est-ce pas?

L'année dernière, par exemple, il y a eu une augmentation de 80 milliards de dollars de dépenses au secteur revenu, actif et passif du gouvernement et ce sans compter les sociétés de la

[Translation]

devant vous et vous dire: voilà ce que nous avons fait. Je préfère le faire bien.

**M. Hovdebo:** Est-ce que vous modifiez cette somme selon votre jugement—selon la qualité que vous constatez dans un ministère ou dans une société d'État, selon l'imputabilité et les structures comptables et ainsi de suite?

**M. Dye:** Oui. Surtout dans le cas des sociétés d'État, nous évaluons le risque relatif et nous réduisons les exigences dans le cas des sociétés qui sont régulièrement en bon état et où des personnes compétentes font le travail. Si nous ne prévoyons pas de problème, nous faisons moins de travail.

**M. Hovdebo:** Par exemple, la structure de Radio-Canada. Vous êtes allés un peu plus bas que ce niveau, j'imagine?

**M. Dye:** Nous avons été incapables de formuler une opinion à l'égard de la Société Radio-Canada.

**M. Ravis:** Madame la présidente, je constate qu'il est 11h45 et je crois qu'il y a encore une autre personne qui doit poser des questions, je vais donc en rester là.

**La présidente:** Merci, monsieur Ravis. Monsieur Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Mr. Auditor General, you are requesting a 5% increase for supplementary estimates just when Treasury Board is encouraging departments to cut their expenses. You are asking for an increase while the inflation rate is some 4% right now.

Isn't that contrary to the views that you have already expressed in the past? The reason I come back to that is that I get the impression I did not properly interpret your answer to Mr. Redway's question.

Could you elaborate a bit more on that?

**Mr. Dye:** I think so, Madam Chairman. The government can increase this year's programs as well as last year's.

**Mr. Guilbault (Drummond):** That does not answer my question, Madam Chairman.

To decrease expenditure, Treasury Board is looking to a decrease in staff, especially in the civil service, and you are looking for an increase in your staff to be able to offer better services. You have all kinds of good reasons. The fact remains, however, that you are contradicting what you have already told us.

**Mr. Dye:** We did not ask for an increase in person-years. We are only asking for a supplementary budget. It is true that costs are increasing but they are increasing in proportion to the increase in our responsibilities, wouldn't you say?

For example, last year there was an \$80 billion increase on the revenue side and in the government's assets and liabilities without even taking into account any Crown corporations, \$80 billion in one single year!



[Texte]

Couronne. Quatre-vingts milliards de dollars au cours d'une seule année!

**M. Guilbault (Drummond):** À un moment donné, vous nous avez dit avoir obtenu de mauvais rapports de la part de certaines sociétés de la Couronne et que, dans certains cas, on ne vous soumettait aucun rapport. Est-ce que vous avez l'intention d'examiner de très près cette situation?

**M. Dye:** Madame la présidente, non. Les vérifications comptables que nous faisons pour les sociétés de la Couronne seront effectuées de la même façon que les années précédentes. Mais c'est une autre responsabilité du bureau. Nous vous avons remis un graphique sur lequel vous trouverez des explications sur les vérifications annuelles.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous avez mentionné, à quelques occasions, que vos dépenses seraient récupérables, à savoir les services que vous donnez avec le gouvernement de la Chine. Vous nous mentionnez que vous pourriez récupérer jusqu'à 600,000\$ par année. Vous parlez de 600,000\$ ou de 600\$? Si j'ai bien compris, c'est 600,000\$ que vous allez récupérer, peut-être de l'ACDI, ou encore de votre programme avec le gouvernement de la Chine?

**M. Dye:** Le montant de 600,000\$, c'est une autre chose. Il y a un programme de 3.5 millions de dollars pour la Chine.

**M. Guilbault (Drummond):** Quel montant comptez-vous récupérer cette année?

**M. Dye:** Le programme est de 3.5 millions de dollars pour trois ans.

**M. Guilbault (Drummond):** Les 3.5 millions de dollars vont être répartis sur trois ans?

• 1150

**M. Dye:** Il y a aussi un programme à Sainte Lucie. C'est un petit programme de 80,000\$, je pense, et l'argent est recouvrable de l'ACDI.

**M. Guilbault (Drummond):** Dans le cas de l'ACDI, recouvrez-vous cela dans le cadre du programme avec la Chine ou avec d'autres pays?

**M. Dye:** Oui, c'est la même chose; c'est le programme de la Chine dans le cas de l'ACDI.

Si vous le désirez, je peux vous envoyer une lettre sur les dépenses de cette année de notre bureau pour l'ACDI dans le cadre de ce projet en Chine. C'est 3.5 millions de dollars répartis sur trois années. Il y aussi 300,000\$ du budget de notre bureau.

**La présidente:** Monsieur Tremblay.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Monsieur Dye, j'aimerais prendre les prochaines minutes pour réfléchir et vous dire ce que je pense de la possibilité d'accroître chez vous la couverture au cours des années à venir. J'y vois trois grands avantages.

Premièrement, au niveau du recrutement, on sait que les emplois au Bureau du vérificateur général sont moins recherchés que ceux de l'entreprise privée. En général, les comptables

[Traduction]

**Mr. Guilbault (Drummond):** At one point, you said that you were not given very good reports by some Crown corporations and that in some cases no report was submitted to you at all. Do you intend to look into that situation very closely?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, no. Our audit of Crown corporations is going to be done as we did it in years past. But that is another one of our office's responsibilities. We have given you a chart with explanations of our yearly audits.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You mentioned a few times that your expenditures would be recoverable, more particularly those services you offer to the Chinese government. You mentioned that you could recover up to \$600,000 a year. Are you talking about \$600,000, or \$600? If I understood you correctly, you are going to be recovering \$600,000, perhaps from CIDA or even through your program with the Chinese government?

**Mr. Dye:** The amount is \$600,000 and that is something else. There is a \$3.5 million program for China.

**Mr. Guilbault (Drummond):** And how much do you expect to recover this year?

**Mr. Dye:** The program is for \$3.5 million over three years.

**Mr. Guilbault (Drummond):** The \$3.5 million is going to be spread out over three years?

**Mr. Dye:** There is also a program for St. Lucia. It is a small program, \$80,000 I think, and the money is recoverable from CIDA.

**Mr. Guilbault (Drummond):** In CIDA's case, are you recovering that in the framework of the Chinese program or other countries?

**Mr. Dye:** Yes, it is the same thing; it is the Chinese program in CIDA's case.

If you wish, I can send you a letter on our office's expenditures this year for CIDA in the context of that Chinese project. It is \$3.5 million spread out over three years. There is also \$300,000 from our office's budget.

**The Chairman:** Mr. Tremblay.

**Mr. Tremblay (Québec-East):** Mr. Dye, I would like us to take the next few minutes to put our heads together, and I'll tell you what I think about the possibility of increasing co-auditing in your office during the coming years. I see three big advantages to this.

First, for recruiting purposes, it is well-known that the jobs in the Auditor General's Office are far less sought after than those in private enterprise. Generally speaking, chartered

*[Text]*

agréés vont travailler à votre bureau après quelques années de pratique privée. Cependant, vous avez un avantage: ils demeurent plus longtemps chez vous que dans les bureaux privés.

On sait que plusieurs grandes firmes internationales ont des départements de recherche reconnus dans des domaines bien particuliers. Il y a des firmes qui se spécialisent par exemple dans le domaine pétrolier—je pense à Petro-Canada—auxquelles vous pourriez vous associer pour faire des vérifications conjointes, toujours en vous assurant que le mandat est d'au moins cinq ans, soit le nombre d'années nécessaire pour absorber les coûts de vérification initiaux. Je pense aussi qu'il serait avantageux de changer de firme de vérification au bout de cinq ans. Quand vous vous associez à une firme qui possède de l'information spécialisée dans un domaine, normalement cette information est transmise gratuitement à votre bureau. Vous avez donc intérêt à collaborer.

Troisièmement, vous pourriez adopter ce que je j'appellerais une *Office Overload approach*. Vous dites que vous désirez maintenir vos ressources humaines à leur niveau actuel sans trop savoir ce que l'avenir nous réserve. Avec cette approche, vous auriez un maximum de flexibilité. Par exemple, en 1987, vos ressources ne vous permettraient pas de faire plus de 20 p. 100 de la vérification de Petro-Canada et vous devriez laisser au secteur privé 80 p. 100 de la vérification. En 1988-1989, toujours en fonction de vos ressources, vous pourriez faire 60 p. 100 de la vérification et en laisser 40 p. 100 au secteur privé.

Je crois que les vérificateurs privés et publics auraient tous avantage à échanger davantage les expériences et les compétences. J'ai cru comprendre, lors de notre rencontre du 12 mars que vous étiez favorable à une telle association.

Pouvez-vous infirmer ou confirmer chacune de mes trois remarques? Dans mes consultations, je n'ai trouvé qu'un seul inconvénient, très minime selon moi, à savoir que la planification de ces covérifications serait peut-être plus coûteuse. Mais encore là, c'est à prouver.

• 1155

Donc, il y aurait peut-être lieu de s'associer à des firmes expérimentées qui bénéficient d'un département de recherche très complet. Je suis presque certain que vous êtes de mon avis, mais j'aimerais que vous me le disiez.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I think the concept of joint audit is possible. I am not a proponent of joint audit. I am jointly engaged at Canada Post Corporation, where we audit with Maheu and Noiseux. Each of us shares the audit equally, about 4,500 professional hours each. At Canada Development Investment Corporation, we are also joint auditors with Peat, Marwick, Mitchell.

The reason that I am not an advocate of joint audit is that I think it provides for more defensive auditing, a need to pay for more consultation, and a possibility of an issue slipping

*[Translation]*

accountants work for your office after a few years in private practice. However, you do have an advantage: they stay longer with you than with the private firms.

We know that many big international firms have research departments with recognized expertise in certain very specific areas. There are firms, for example, that specialize in the area of oil, and I am thinking of Petro-Canada, and you could join with them to do joint audits as long as you make sure that the mandate is at least for five years, which is the number of years you need to absorb the cost of the initial audit. I also think it would be advantageous to you to change auditors every five years. When you join with a firm that has specialized information in a given area, normally that information is given to your office for free. So you do have an interest in co-operating.

Third, you might adopt what I would call the *Office Overload approach*. You say that you want to maintain your human resources at their present level without quite knowing what the future holds in store. With that approach, you would have maximum flexibility. For example, in 1987, with your resources, you would not be able to do more than 20% of Petro-Canada's audit and you would have to leave 80% of the auditing to the private sector. In 1988-89, still depending on your resources, you could be doing 60% of the auditing and leaving 40% of it for the private sector.

I think that both private sector and public sector auditors can only see advantages to sharing even further their experience and expertise. During our March 12 meeting, it seems to me I understood you to say that you were favourable to such an association.

So would you tell me what you think, positively or negatively, about my three comments? I only found one problem during my consultations, a rather small one in my opinion, and that was the fact that planning these joint audits might be more costly. But there again, there is no proof of that.

It might therefore be necessary to work with experienced firms which have an excellent research department. I am almost sure that you agree with me, but I would like to hear you say it.

**M. Dye:** Madame la présidente, à mon avis, le principe des covérifications peut se défendre. Je ne suis pas partisan des covérifications. À l'heure actuelle, je participe à une covérification de la Société canadienne des postes avec la société Maheu et Noiseux. La vérification est divisée également entre nos deux organisations, chacune assumant environ 4,500 heures de travail. Nous travaillons aussi en coopération avec Peat, Marwick et Mitchell pour la covérification de la Corporation de développement des investissements du Canada.

Si je ne suis pas en faveur des covérifications, c'est que j'estime qu'elles appellent une attitude plus défensive et nécessitent des consultations additionnelles, qu'il faut payer, sans parler de la possibilité qu'une question échappe aux deux

*[Texte]*

between chairs, between two audit firms. So my preference is to be the sole auditor.

However, I agree with your notion where we were to take over, say, an audit of an industry where we did not have experience before. We are not, for example, being considered for Petro-Canada, which you used in your example. Let us take, for example, VIA Rail. We have not audited the railway before. It would be very helpful, I think, to have railway expertise by combining with the previous auditors for a while, or bringing in experts in the field of railway auditing.

So I have no problem of looking for help beyond the knowledge resources of our office, and we have a history of doing that.

A suggestion was made that firms contribute their information free to our office. That does not happen very often. We pay all our consultants for their advice, and remain independent of them in that way. There is nobody saying, I have given you all this expertise. You owe me one. We have paid for everything we have received.

If the government decides, when these audits do come to us, that they shall be joint, that is fine. We can work with any CA firm; we are happy to do that. However, I am not so sure that the taxpayer is best served.

The CA firms, I think, would argue the same way. If they had the opportunity to be sole auditor, or joint auditor, they would prefer to be sole auditor. If, however, half the pie is already gone, then they would like to be joint auditor. It is a matter of having something rather than nothing.

So my preference would be to be sole auditor and be responsible entirely for the work, rather than sharing that responsibility.

There is another option and that is to use CA firms as agent. This is done by the Auditor General of Alberta, where he will contract work out to a firm to audit an entity. That auditor then will report to the Auditor General, and the Auditor General reports to the legislature after an appropriate review. We could, perhaps, go that route. Perhaps I could do that on the existing audits that I have and use my own staff on new ones. That would be a good test of our office, using outsiders to do the work we are familiar with, to see if it can be done any more efficiently. We could learn from that, I suspect, or we could share new audits. There are a lot of options available to us and we are certainly not going to hesitate to use the best option available.

*[Traduction]*

sociétés de vérification. C'est pour cela que je préfère être le seul vérificateur.

Toutefois, ce serait utile dans les cas où il faudrait entreprendre la vérification d'un secteur où nous n'avons aucune expérience. Notre candidature n'est notamment pas retenue pour la vérification de Petro-Canada, que vous avez mentionnée tout à l'heure. Prenons par exemple VIA Rail. C'est la première fois que nous procédons à la vérification d'une compagnie de chemins de fer. Il serait donc très utile de profiter des services d'experts en la matière en collaborant un certain temps avec les vérificateurs précédents ou en retenant les services d'experts dans le domaine de la vérification de compagnies ferroviaires.

Je ne vois donc aucun inconvénient à chercher des experts au-delà de mon bureau, et c'est d'ailleurs une chose que nous faisons depuis toujours.

Certains semblaient croire que ces entreprises nous communiquent gratuitement des renseignements. C'est plutôt rare. Nous payons tous nos consultants pour leurs services, ce qui nous permet de préserver notre autonomie. Ainsi, personne ne peut nous dire qu'après tous les renseignements qu'ils nous ont donnés, nous leur devons une faveur, car nous avons toujours tout payé.

Lorsque le gouvernement nous confie une vérification et qu'il décide qu'elle doit être effectuée conjointement avec une autre organisation, il n'y a aucun problème. Nous ne voyons aucun inconvénient à coopérer avec des bureaux de comptables. Cependant, je ne crois pas que ce soit à l'avantage des contribuables.

Je crois d'ailleurs que les bureaux de comptables seraient d'accord avec nous. Si un bureau avait le choix entre assumer l'entière responsabilité d'une vérification ou procéder conjointement avec un autre bureau, il préférerait travailler seul. Si toutefois la moitié du contrat a déjà été décernée, le bureau accepterait de travailler en collaboration. A ce moment-là, il est préférable d'avoir la moitié du gâteau plutôt que rien du tout.

Je préfère donc être le seul vérificateur et avoir l'entière responsabilité du travail, plutôt que d'avoir à partager cette responsabilité.

L'autre possibilité serait d'utiliser le bureau de comptables comme agent. C'est ce que fait le vérificateur général de l'Alberta, qui donne des contrats de vérification en sous-traitance à des bureaux de comptables. Le vérificateur doit alors faire rapport au vérificateur général qui, après examen, doit communiquer ces données à la législature. Nous pourrions peut-être procéder ainsi. Je pourrais peut-être le faire pour les vérifications actuellement en cours et affecter mes propres employés à de nouvelles vérifications. Ce serait une bonne façon de mesurer l'efficacité de mon personnel, en engageant des spécialistes de l'extérieur pour faire le travail que nous faisons couramment, afin de voir s'ils peuvent le faire mieux que nous. J'imagine que nous pourrions apprendre bien des choses sur notre compte, sinon partager de nouveaux contrats de vérification. Toutes sortes de possibilités s'offrent à nous et nous n'allons pas hésiter à adopter la meilleure.



## [Text]

**M. Tremblay (Québec-Est):** Madame la présidente, je pensais que la documentation écrite était disponible gratuitement pour le Bureau du vérificateur. Je croyais aussi que lorsque le vérificateur décidait de faire une covérification, il gardait toujours le leadership et répartissait à sa guise les heures et les sections du bilan. Je ne vois pas comment le vérificateur pourrait perdre certains volets de la vérification s'il gardait la maîtrise du processus.

• 1200

J'aimerais qu'on réfléchisse davantage à cette question. Selon moi, ce serait un moyen de réduire l'effectif. Une *Office Overload approach* assurerait une flexibilité qui serait très bien vue des parlementaires.

**Mr. Dye:** On these joint audits we are not the leader, we are the co-auditor, jointly responsible with our colleagues from the private sector. One does not take the lead. We happen to have more experience in government auditing and Crown corporation auditing, so we may be able to teach our colleagues something about what is required in the public sector. But the law would judge us equally responsible.

So there is no lead; it is joint; and that is where I think it falls down. It is better to have somebody responsible, in my view.

**M. Tremblay (Québec-Est):** Merci, madame la présidente.

**The Chairman:** If I understood Mr. Tremblay correctly, he was suggesting that in some cases in the joint audit the advantage would be of prior knowledge. When it is a Crown corporation, the private auditor that had been doing it for a number of years would have acquired prior knowledge from which the Auditor General's staff could benefit.

**Mr. Dye:** I agree.

**The Chairman:** This brings me back, then, to last week, when it came out in questioning that in the case of some of these Crown corporations in fact there had been changes of the private auditor at the same time as there was a change from private audit to Auditor General in any case, and some of the new auditors had charged a very high learning-curve fee for being involved for a very short period. I believe it was said that in one case a new firm of private auditors was brought in before a Crown corporation was sold and then there was a further change after the sale. What would be the rationale for that kind of thing and for incurring these extra costs?

I appreciate it was not your decision. You made it clear this was a government decision, not yours.

**Mr. Dye:** Madam Chair, I do not know what the rationale was. The government of the day decided they wanted to

## [Translation]

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Madam Chairman, I thought that any written document was available free to the auditor. I also thought that if the auditor chooses to proceed with a joint audit, he still has control over the operation and can split the hours and activities as he wishes. I do not know how he could lose certain elements of the audit if he keeps control of the process.

We should think about this a little more. In my opinion, it might be a way to cut back on staff. An *Office Overload approach* would give you a certain flexibility which would be very welcome to parliamentarians.

**M. Dye:** Ce n'est pas nous qui menons pour ces co-vérifications, nous sommes simplement co-vérificateurs, car nous partageons la responsabilité de notre enquête avec les collègues du secteur privé. Personne n'assume la direction de ces co-vérifications. Nous avons tout simplement plus d'expérience en matière de vérifications, des ministères et sociétés de la Couronne, et nous pouvons donc apprendre quelque chose à nos collègues sur les besoins du secteur public. Mais aux yeux de la loi, nous serions tous deux responsables au même titre.

Donc, personne ne mène; le travail se fait conjointement. Et c'est là que se trouve le problème à mon avis. En effet, j'estime qu'il est préférable qu'un des deux assume la responsabilité.

**Mr. Tremblay (Quebec East):** Thank you, Madam Chairman.

**La présidente:** Si j'ai bien compris M. Tremblay, il semblait dire que dans certains cas, l'avantage d'une des parties dans une co-vérification est la connaissance préalable du domaine. Dans les cas de vérification de sociétés de la Couronne, c'est le vérificateur du secteur privé qui aura acquis son expérience au fil des années, expérience qu'il pourra partager avec le personnel du vérificateur général.

**M. Dye:** En effet.

**La présidente:** Cela me rappelle ce qui est ressorti la semaine dernière de nos questions. Il semblerait que, dans le cadre de la vérification de certaines sociétés de la Couronne, l'on ait changé de bureau privé de vérificateur en même temps que le contrat est passé du secteur privé au Bureau du vérificateur général. Certains de ces bureaux privés ont d'ailleurs exigé des droits très élevés pour la période d'apprentissage, pour avoir dû participer si brièvement à la vérification. Je crois même que dans un cas particulier, un nouveau bureau de vérificateur avait été engagé avant la vente d'une société de la Couronne, et un autre après. Comment expliquez-vous ce genre de chose et la nécessité d'engager ces dépenses additionnelles?

Je comprends bien que ce n'était pas votre décision. Vous nous avez clairement expliqué qu'il s'agissait d'une décision du gouvernement, pas la vôtre.

**M. Dye:** Madame la présidente, je ne sais pas comment vous expliquer cette décision. Le gouvernement de l'heure avait décidé qu'il voulait changer de vérificateur, et c'est ce qu'il a

*[Texte]*

change auditors and they did. They did not disclose to me why they decided to make that change.

**The Chairman:** What would a learning-curve fee be in the case of a Crown corporation such as VIA Rail or Petro-Canada; of that magnitude?

**Mr. Dye:** There is a quite a different magnitude there. I think you are looking at one being maybe four or five or six times bigger than the other.

For VIA Rail—and this is really right off the top of my head—if an auditor were given that assignment for two years instead of five, I suspect they would probably want something of the order of \$100,000 additional, because they know they are only in for two years instead of seeing an income stream for maybe five years. The answer depends on the complexity of the corporation, the aggressiveness of the firm. Not all firms would bill an additional fee for a sharp learning curve. But it seems reasonable to pay it if you know the investment is going to be there by the audit firm.

A lot of time and effort are put into picking up a new engagement in order to build the permanent file, understand the client's business, assemble a staff, get ready to go to do the job. That costs money, and the firms expect to recover it, usually over a number of years rather than all in the first year.

**The Chairman:** So if this committee were interested in seeing what additional costs were incurred by virtue of changes of auditors in the Crown corporations, we would probably need to wait for the annual report of the Crown corporations and then compare their auditing fee from year to year?

**Mr. Dye:** That would be one way to look at it, as long as the fees disclosed are strictly for audit and not for other services. My understanding is it will be fees only, and all the extraneous work, which could well be greater than the audit fee, will not be disclosed. I think that just falls under the consultant's fee.

• 1205

**The Chairman:** I see. Thank you. Mr. Hovdebo.

**Mr. Hovdebo:** Just a couple of very short questions. One is something I have been labouring under here. What is the difference between a special examination and a comprehensive audit? Is it just who you are doing it on?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, essentially a special examination is a term that is in the Financial Administration Act, in Part 12, and it is the value-for-money component of a comprehensive audit. In the case of the Crown corporations, it is designed with the Crown corporations specifically in mind. There is the involvement of the board of directors in setting the scope and the reporting is to the board as opposed to the auditor setting the scope by himself and reporting to Parliament. But essentially they are the same.

*[Traduction]*

fait. Personne ne m'a expliqué pourquoi ce changement était nécessaire.

**La présidente:** Combien coûterait l'apprentissage dans le cas d'une société de la Couronne de l'envergure de Via Rail ou de Petro-Canada?

**M. Dye:** Ce sont deux sociétés tout à fait différentes. L'une peut avoir quatre, cinq ou six fois l'envergure de l'autre.

Dans le cas de Via Rail—et je vous dis cela sous toutes réserves—si un vérificateur se voyait confier le contrat pour deux ans au lieu de cinq, j'imagine qu'il demanderait quelque 100,000\$ de plus, sachant que cela ne lui assure un revenu que pour deux ans au lieu de cinq. La réponse à votre question dépend de la complexité de l'organisation et du travail que le bureau de vérificateurs est prêt à y mettre. Ce ne sont pas tous les bureaux qui demanderaient plus d'argent pour une courbe d'apprentissage prononcée. Mais il me paraît raisonnable de payer ce supplément, étant donné le temps que le bureau de vérificateurs devra consacrer à ce contrat.

Il faut mettre énormément de temps et d'argent à un nouveau projet afin de constituer un dossier permanent, de comprendre l'entreprise du client, de réunir son personnel et de s'approprier à entreprendre la tâche. Cela coûte de l'argent, et le bureau retenu s'attend à récupérer ses dépenses, pas toutes dans les 12 premiers mois, mais généralement sur un certain nombre d'années.

**La présidente:** Donc, si notre comité voulait savoir ce qu'il en avait coûté de plus de changer les vérificateurs des sociétés de la Couronne, il devrait attendre la publication des rapports annuels de ces sociétés afin de comparer les frais de vérification d'une année à l'autre, n'est-ce pas?

**M. Dye:** Ce serait une façon de voir les choses, à condition que les frais en question n'aient servi que pour la vérification et non pas pour d'autres services. À ma connaissance, seuls les frais de vérification seront divulgués. Tous les travaux accessoires, qui risquent bien de coûter plus cher que la vérification même, ne seront pas dévoilés. Je crois qu'ils tombent sous la rubrique des frais de l'expert-conseil.

**La présidente:** Je vois. Merci, monsieur Hovdebo.

**M. Hovdebo:** Quelques questions très brèves. D'abord, j'ai de la difficulté à comprendre quelle est la différence entre un examen spécial et une vérification intégrée? S'agit-il tout simplement du sujet de l'examen ou de la vérification?

**M. Dye:** Madame la présidente, «examen spécial» est le terme utilisé dans la Loi sur l'administration financière, à la partie 12, et il s'agit de la vérification d'optimisation d'une vérification intégrée. Dans le cas des sociétés d'État, il est conçu spécialement pour ces dernières. Le Conseil d'administration participe au processus de détermination de la portée de l'examen et fait rapport au Parlement plutôt que ce soit le vérificateur général qui détermine lui-même la portée et fasse rapport au Parlement. Mais l'examen spécial et la vérification intégrée sont essentiellement la même chose.



## [Text]

**Mr. Hovdebo:** In the charts that you are referring to today, these special examinations are really comprehensive audits.

**Mr. Dye:** Remember, a comprehensive audit includes attest and compliance as well as the value-for-money component. It is the value-for-money component of the comprehensive audit.

**Mr. Hovdebo:** I just want to maybe summarize a bit. We started out asking how much auditing is needed. I think your answer has been that it is very difficult to define it because there is so much difference between your clients. Mr. Redway asked the question about if you were ever asked to reduce or asked to hold the line, how would you do it? Your answer to that was that you could, but we might not be happy with the results. And you, obviously, would not be happy with the results that you got in those audits.

There is one more area that I am concerned about a little bit. You indicate that you are asked to report to Parliament on matters of significance. Do you have some specific criteria which you use to say that this is a matter of significance which must be reported? How do you make that choice and who audits that choice?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, we do have a document that has been circulated throughout my office. I cannot remember its number, but it is one of our technical documents which displays the criteria that one might use in terms of what is significant. The size of a transaction might be significant, its political sensitivity might be significant, its timeliness. There is a number of criteria which we publish.

We also take advice from our panel of senior advisers. They are generally the senior partners of all the major accounting firms in the country, plus several industrialists. And I have my independent advisory committee which is made up of the technical senior people in the accounting and consulting professions in Canada. We ask that question of them. In fact, I have just had one recently where I put one in front of them on a Crown corporation and they said they did not think that significant, requiring under section 139.2(b) of the Financial Administration Act that I report to Parliament. My view is that it is significant and I am going to report it to you. I have ignored the advice I received from my private sector colleagues who said that had they been doing the audit they probably would not have brought it to the attention of Parliament. I have thought about it and thought about it and decided that it is probably of significance and you will be hearing from me on that matter shortly.

**Mr. Hovdebo:** My last question is, would there be a role for this committee on defining those and would it be a major undertaking for this committee to be involved?

**Mr. Dye:** Madam Chairman, we would welcome the involvement of this committee in determining what is of significance and what you would like me to call to Parliament's attention. I would be happy to share with you my technical document on what the instructions are to our staff.

## [Translation]

**M. Hovdebo:** Dans les graphiques dont vous avez parlé aujourd'hui, ces examens spéciaux sont en réalité des vérifications intégrées.

**M. Dye:** N'oubliez pas qu'une vérification intégrée comporte l'attestation et la vérification de la conformité ainsi que la vérification d'optimisation. Il s'agit de la vérification d'optimisation de la vérification intégrée.

**M. Hovdebo:** J'aimerais peut-être résumer un peu. Nous vous avons d'abord demandé jusqu'à quel point la vérification était nécessaire. Je crois que vous avez répondu qu'il s'agissait d'une chose très difficile à déterminer en raison de la grande différence qui existe entre vos clients. M. Redway vous a ensuite demandé de quelle façon vous vous y prendriez si l'on vous demandait de couper les frais? Vous avez répondu que vous pourriez le faire mais que vous ne seriez pas très heureux des résultats de ces vérifications.

Il y a une autre question qui me préoccupe un peu. Vous avez dit que vous devez faire rapport au Parlement de tout sujet qui est important. Est-ce que vous avez des critères particuliers pour déterminer ce qui est important et qui doit par conséquent faire l'objet d'un rapport? De quelle façon faites-vous ce choix et qui vérifie ce choix?

**M. Dye:** Madame la présidente, nous avons un document dont tout le personnel de mon bureau a reçu un exemplaire. Je ne me rappelle pas quel est le numéro du document, mais c'est un de ces documents techniques qui énumère les critères visant à déterminer ce qui est important. Le montant d'une transaction peut être important, sa sensibilité politique peut être importante, son opportunité. Il y a un certain nombre de critères que nous publions.

En outre, nous demandons conseil à notre comité de conseillers principaux. Il s'agit généralement des associés principaux de tous les grands cabinets d'experts-comptables au pays et de plusieurs industriels. J'ai aussi un comité consultatif indépendant composé des principaux experts-comptables et experts-conseils du Canada. Nous leur posons donc cette question. De fait, je leur en ai posé une récemment au sujet d'une société d'État, et ils ont répondu qu'ils ne croyaient pas qu'il s'agissait d'un sujet suffisamment important pour que je fasse rapport au Parlement en vertu de l'article 139.2b) de la Loi sur l'administration financière. Je crois quant à moi qu'il s'agit d'une question importante et je vous présenterai un rapport à ce sujet. Je n'ai donc pas tenu compte du conseil que j'ai reçu de mes collègues du secteur privé qui m'ont dit que si c'était eux qui effectuaient la vérification, ils ne la porteraient sans doute pas à l'attention du Parlement. J'y ai pensé et repensé et j'ai finalement décidé qu'il s'agissait sans doute d'une question importante et je vous en ferai rapport sous peu.

**M. Hovdebo:** Ma dernière question. Le Comité aurait-il un rôle à jouer en ce qui concerne la définition de ces questions, et cela représenterait-il une tâche importante pour le Comité?

**M. Dye:** Madame la présidente, je verrais d'un très bon oeil la participation du Comité pour déterminer ce qui est important et ce que vous aimeriez que je porte à l'attention du Parlement. Je serais heureux de vous remettre un exemplaire du document technique relativement aux directives que reçoit



*[Texte]*

Some of it is in our new manual, is it not, Ray? And there is a smaller document and you are welcome to have that immediately. I would certainly welcome a session on what is of significance.

**Mr. Hovdebo:** To actually do it, to actually be involved in it, would we not then be faced with, as this committee that you talk about would be faced with, a series of items which the principals in each case have submitted to your decision-making body? Is that possible? Would it be a large operation as far as this committee was concerned? Too large is really what I am looking at.

• 1210

**Mr. Dye:** Madam Chair, I thought we were going to be discussing the theory of what is of significance. That also goes a little further in section 7, I think it is, of the act. There is the phrase "and of a nature", which is combined with the words "of significance". We have a lot of theory written on that, which I would be happy to share with you. It has been exposed to, I think, some of the best thinkers in the country, and if this committee could help me improve on it, I would be very grateful. We would be happy to go through that.

I sort of understood from Mr. Hovdebo's question that perhaps there were specifics that we are wrestling with: should we report it or not report it to you? If you wanted to get into that, that is a full-time job, which you would find very interesting, but it would be probably more than the committee could cope with in its regular sessions.

**Mr. Hovdebo:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Hovdebo. Thank you, Mr. Dye, for being with us this morning.

The meeting is adjourned to the call of the Chair.

*[Traduction]*

notre personnel. Une partie de ces directives se trouve dans notre nouveau manuel, n'est-ce pas, Ray? Nous avons également un autre petit document que je peux vous remettre immédiatement. Je serais certainement heureux de participer à une séance pour parler des sujets qui sont importants.

**M. Hovdebo:** Mais pour le faire, pour réellement y participer, ne devrions-nous pas alors examiner toute une série de sujets qui vous ont été présentés dans chaque cas par les directeurs? Est-ce possible? Cela représenterait-il beaucoup de travail pour le Comité? Trop, en fait?

**M. Dye:** Madame la présidente, je croyais que nous allions discuter de la théorie de ce qui est important. On va même un peu plus loin à l'article 7 de la loi, je crois, où l'expression «et qui doit être» a été combinée aux mots «est important». Beaucoup de choses ont été rédigées à ce sujet et je serais heureux de vous en faire part. Cette théorie a été étudiée, je crois, par les plus grands penseurs du pays et si le Comité pouvait m'aider à l'améliorer, je lui en saurais certainement gré. Nous serions heureux de le faire avec vous.

D'après la question qu'a posée M. Hovdebo, j'ai cru comprendre qu'il y a peut-être des sujets particuliers qui posent un problème: devrions-nous vous en faire rapport ou non? Si vous voulez étudier cette question, cela représente certainement un travail à plein temps que vous trouveriez très intéressant, mais je ne crois pas que le Comité puisse trouver le temps de s'en occuper au cours de ses séances régulières.

**M. Hovdebo:** Merci.

**La présidente:** Merci beaucoup, monsieur Hovdebo. Merci, monsieur Dye, d'être venu ici ce matin.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation.













*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS

Tuesday, March 17, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General.

TÉMOIN

Le mardi 17 mars 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Tuesday, March 24, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le mardi 24 mars 1987

Présidente: Aideen Nicholson

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

## Public Accounts

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Comptes publics

### RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 9, Department of External Affairs—Trade-Function

### CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour l'exercice financier clos le 31 mars 1986—Chapitre 9, ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la trente-troisième législature, 1986-1987

## STANDING COMMITTEE ON PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

### Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

### Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 24, 1987  
(23)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:01 o'clock a.m., this day in Room 269 West Block, the Vice-Chairman, Marcel R. Tremblay, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Alan Redway and Marcel R. Tremblay.

*Acting Members present:* Girve Fretz for Jean-Guy Guilbault, Barry Moore for Don Ravis.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General; M.J. McLaughlin, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of External Affairs:* G.E. Shannon, Deputy Minister for International Trade and Associate Under Secretary of State; Al Kilpatrick, Assistant Deputy Minister, International Trade Development Branch; Arthur Perron, Director General, Personnel Operations Bureau; Rod Irwin, Director General, Corporate Management Bureau. *From the Department of Regional Industrial Expansion:* T. Ford, Acting Director General, International Coordination Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee commenced consideration of Chapter 9—Department of External Affairs—Trade Function of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

The opening statements of Kenneth M. Dye and G.E. Shannon were deemed to have been read.

The witnesses answered questions.

At 12:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 24 MARS 1987  
(23)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 01, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Marcel-R. Tremblay, (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Alan Redway et Marcel-R. Tremblay.

*Membres suppléants présents:* Girve Fretz remplace Jean-Guy Guilbault; Barry Moore remplace Don Ravis.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général; M.J. McLaughlin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. *Du ministère des Affaires extérieures:* Gerry Shannon, sous-ministre du commerce extérieur et sous-secrétaire d'État; Al Kilpatrick, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce extérieur; Arthur Perron, directeur général, Opérations du personnel; Rod Irwin, directeur général, Gestion centrale. *Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:* T. Ford, directeur général suppléant, Coordination internationale.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend l'étude du chapitre 9 sous la rubrique intitulée *ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce*, extrait du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

Les déclarations préliminaires de Kenneth M. Dye et de G.E. Shannon sont tenues pour lues.

Les témoins répondent aux questions.

À 12 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas



**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, March 24, 1987

• 1001

**Le vice-président: À l'ordre!**

Bonjour à tous. Je souhaite la bienvenue au vérificateur général, M. Kenneth Dye; à M. Gerry Shannon, sous-ministre du Commerce extérieur au ministère des Affaires extérieures; et M. Ford, directeur général suppléant au ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Aujourd'hui, le Comité commence son étude du chapitre 9 du rapport du vérificateur général pour l'année se terminant le 31 mars 1986. Ce chapitre porte sur le ministère des Affaires extérieures. On vous a distribué les déclarations d'ouverture qui figureront au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Avec votre consentement, ces déclarations seront considérées comme ayant été lues.

**Commentaire d'introduction de M. Kenneth M. Dye, Vérificateur général du Canada:**

Notre vérification de l'optimisation des ressources du ministère des Affaires extérieures compte trois phases: vérification du secteur commercial; vérification des systèmes centraux; vérification des programmes sociaux et culturels. Nous effectuons également chaque année une vérification auprès des Affaires extérieures dans le cadre des travaux d'attestation qui nous permettent de formuler une opinion sur les états financiers du Canada. La première phase de notre vérification de l'optimisation des ressources a donc porté sur le secteur commercial.

Le ministère des Affaires extérieures fournit une vaste gamme de services aux gens d'affaires par l'intermédiaire de ses missions aux États-Unis et dans le reste du monde. Citons parmi ces services l'établissement d'itinéraires pour les représentants de commerce, la participation à des rencontres, l'organisation de services pour les cadres (p. ex., réservations de chambres d'hôtel, services de traduction et de secrétariat, etc.), la réalisation d'études de marché, l'établissement de contacts, le suivi des demandes de renseignements reçues au téléphone ou dans le courrier. Il faudra à un délégué commercial quelques heures ou quelques semaines, selon la nature des demandes, pour leur trouver réponse. Ces services visent à combler les besoins des gens du milieu des affaires et du commerce et à promouvoir les échanges commerciaux. Les agents commerciaux n'agissent pas en tant que représentants des entreprises qui ont recours à leurs services.

Chaque mission décide elle-même des services à offrir compte tenu du milieu et des circonstances. Certaines missions doivent offrir de nombreux services alors que dans d'autres cas, la demande est beaucoup moins forte. Il ne sera pas nécessaire, par exemple, pour notre consul général à Chicago de s'occuper de réserver des chambres d'hôtel ou d'assurer le transport des visiteurs de l'aéroport à la ville. Il en est autrement pour le personnel de notre ambassade à Lagos qui aurait à accueillir un visiteur qui en serait à sa première visite dans cette capitale.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 24 mars 1987

**The Vice-Chairman: Order, please.**

Good morning and welcome to the Auditor General, Mr. Kenneth Dye; to Mr. Gerry Shannon, Deputy Minister for International Trade at External Affairs; and Mr. Ford, Acting Director General, at the Department of Regional Industrial Expansion.

Today, our committee begins studying Chapter 9 of the Auditor General's Report for the fiscal year ending March 31, 1986. This chapter deals with the Department of External Affairs. You have been given the opening statements. With your consent, they will be deemed to have been read and will be published in the minutes of today's meeting.

**Statement by Kenneth M. Dye, F.C.A., Auditor General of Canada:**

Our value-for-money audit of External Affairs is being conducted in three phases: Trade; central systems; and social/cultural programs. We also conduct an annual audit at External Affairs to support our annual opinion on the financial statements of Canada. The trade function was the first phase of the value-for-money audit.

The Department of External Affairs provides a wide range of services for the business community through its missions in the United States and abroad. Typical services include arranging itineraries for business representatives, attending meetings, arranging executive services such as hotels, translators and secretaries, providing market research, suggesting who to contact, and responding to telephone and letter inquiries. Depending on the nature of the request, these services might require a few hours or several weeks of a trade commissioner's time. The services are intended to respond to the needs of the business community and to facilitate trade. The trade officers do not act as agents for the businesses using their services.

Each mission makes its own decisions regarding how much service is necessary, depending on the local circumstances. In some missions a good deal of service is necessary; at other locations less is required. For example, it would not be necessary for the Consul General in Chicago to arrange hotel rooms and transportation for the airport; however, this may well be provided by the embassy in Lagos for a first-time visitor.

*[Texte]*

Nous avons constaté que le ministère des Affaires extérieures, en ce qui a trait à ses missions, n'avait pas calculé le niveau de service que chacune devrait fournir ou ne leur avait pas fait connaître ce qu'il avait déterminé à ce titre. En outre, le ministère venait à peine de commencer à mesurer le niveau des services fournis. Cette mesure est un facteur important dans le calcul des ressources requises par chaque mission. Sans définition précise de ce que doit être un niveau de service, il est difficile d'évaluer la mesure dans laquelle il y a eu optimisation de l'utilisation des ressources.

Le Programme de développement des marchés (PDME) est le principal programme de développement des activités commerciales que met de l'avant le ministère. Notre vérification nous a permis de constater que les contrôles exercés sur l'administration du programme n'étaient pas satisfaisants. Le ministère était à restructuring le programme et, après notre vérification, il a fait une campagne éclair de recouvrement des contributions PDME non remboursées, ce qui lui a permis de récupérer 1.5 million de dollars. Le ministère voudra sans doute expliquer au comité comment ce système restructuré a permis de résoudre les problèmes que nous avions dépistés en ce qui concerne la procédure d'approbation des contributions, la mise en vigueur des politiques ministérielles sur le contrôle des projets PDME et le recouvrement des contributions une fois qu'un projet est jugé être une réussite.

Les agents commerciaux à l'étranger ont, entre autres rôles, à recueillir des renseignements sur les marchés locaux et des données macro-économiques sur le pays d'accueil. Le rôle de l'administration centrale est ensuite d'utiliser ces données et les données économiques canadiennes pour prendre des initiatives commerciales et orienter la fonction commerciale du ministère. Nous avons constaté que le ministère n'a pas établi de procédés de collecte et d'utilisation des données. Des rapports spéciaux ont parfois été préparés, mais le ministère n'a pas à intervalles réguliers fait d'analyse de l'information commerciale qui eût pu donner une image fidèle des activités commerciales récentes sur la scène internationale, de la situation actuelle du Canada et de la contribution du ministère à la promotion des exportations. Une information de ce genre est essentielle à la saine gestion de la fonction commerciale du ministère. À la fin de notre vérification, le ministère nous a présenté un premier relevé, daté du 23 juillet 1986, présentant des indicateurs économiques canadiens.

Les activités de promotion commerciale qu'exerce le ministère des Affaires extérieures amènent ce dernier à travailler en collaboration avec d'autres ministères, par exemple avec le ministère fédéral de l'Agriculture et celui de l'Expansion industrielle régionale pour la commercialisation des produits du porc (para. 9.55 à 9.58). Ces rapports n'étaient pas très bien définis et par conséquent il existait une certaine confusion quant au rôle que chacun devait jouer. Cela a engendré certaines lacunes puisque les agents ne savaient trop à qui s'adresser pour obtenir opinions ou conseils professionnels ou à qui il fallait faire connaître les décisions sur les mesures à prendre. Il est très difficile dans ce contexte de préciser la position du gouvernement sur une question donnée ou de fournir une information cohérente et un leadership efficace aux entreprises. Le ministère nous a indiqué qu'il avait

*[Traduction]*

We found that the department, through its missions, had not determined or communicated the levels of service appropriate for various missions. Also, the department was just beginning to measure the level of service being provided. The level of service is an important factor in determining the resource requirements of the various missions. Without a clear definition of the level of service, it is difficult to determine whether value for money is being achieved.

The Program for Export Market Development (PEMD) is the main Trade Development Program in the department. Our audit indicated that the controls over the administration of the program were inadequate. The department was redesigning the program and, after our audit, the department undertook a blitz to recover outstanding PEMD contributions, resulting in \$1.5 million in recoveries. The department may be able to explain to the committee how the redesigned system resolves the problems we identified in the conditions surrounding the approval of contributions, the implementation of departmental policies concerning the monitoring of the PEMD projects and the recovery of contributions once a project is deemed successful.

One of the roles of trade officers abroad is to gather information on the local markets and macroeconomic information on the country. The role of headquarters is then to use these data together with Canadian economic data to establish trade initiatives and direct the trade function. We found that the department had not established procedures for gathering and using data. Although special reports were sometimes prepared, the department did no regular analyses of trade information which would produce an up-to-date picture of international trade activity, Canada's current position, and the department's contribution to export initiatives. Such information is fundamental to managing the trade function. At the conclusion of our audit the department provided us with the first edition of a fact sheet of Canadian economic indicators dated July 23, 1986.

Throughout its trade activities, External Affairs must work in concert with other governmental departments, for example, Agriculture Canada and DRIE in marketing pork (paragraph 9.55-9.58). These relationships were not well defined and consequently there was confusion over roles. This leads to inefficiencies because officers do not know who to contact for expert opinion and advice or who should be advised of a particular course of action being followed. This makes it extremely difficult to develop a government position on an issue or provide consistent information and effective leadership to industry. The department has indicated that it has developed a series of focal points to effect co-ordination with other departments. Because they appear crucial to the conduct of Canadian trade the department may wish to outline these working arrangements for the committee.



## [Text]

délimité une série de points centraux autour desquels s'articulerait la coordination avec les autres ministères. Les Affaires extérieures, puisqu'il s'agit là de questions essentielles au succès des activités commerciales canadiennes, voudront sans doute décrire au comité les mécanismes élaborés pour assurer la réussite de ce genre de collaboration.

L'utilisation de missions pour la réalisation de la fonction commerciale est une entreprise dispendieuse. Une des façons de réduire les coûts serait de confier plus de tâches aux personnes engagées sur place. Cette façon de faire toutefois, même si elle est moins coûteuse, n'est pas toujours à recommander à cause de la nature de certaines activités confiées aux missions. Nous avons observé que dans certaines missions, le ministère avait fait une étude des tâches qu'il serait possible de confier aux personnes engagées dans le pays hôte de la mission, mais qu'il n'existait pas de mécanismes qui puissent permettre de faire profiter les autres missions des leçons acquises. Le ministère expliquera sans doute au comité comment il s'y prend pour établir, pour ses missions à l'étranger, le nombre de personnes à engager sur place et le nombre de Canadiens à affecter à ces missions.

Le Guide d'administration financière indique que le coût des services fournis à un groupe de particuliers connus devrait être assumé par ces personnes. Nous avons suggéré au ministère de faire l'étude des services qu'il offre et de voir s'il ne serait pas possible d'établir un recouvrement des coûts pour certains d'entre eux. Un recouvrement partiel des coûts non seulement permettrait d'accroître les recettes de l'État, mais fournirait également le moyen de mesurer l'efficacité du service fourni. La mesure dans laquelle les gens du milieu des affaires et du commerce accepteraient de payer pour obtenir les services offerts pourrait être un indicateur de leur valeur.

Finalement, le ministère, dans une lettre où il réagit à notre rapport, lettre publiée en annexe au chapitre, indique qu'il désire se concentrer sur les résultats et les extrants du programme, plutôt que de quantifier les activités qui produisent les résultats. Il est difficile, en fait, de mesurer les résultats du programme d'expansion du commerce extérieur et d'évaluer ce qui est attribuable aux efforts des Affaires extérieures. Il est donc important d'assurer la gestion des ressources utilisées et des activités mises en chantier. Il est difficile, par exemple, de quantifier les retombées de l'intervention d'un délégué commercial qui fait une étude du marché et qui fournit une liste des agents avec lesquels pourrait faire affaire un exportateur canadien. Le ministère peut cependant calculer le coût des efforts requis et des mesures prises pour dresser cette liste. Le ministère, s'il mesure ses activités de cette façon, se donnera des données de base lui permettant d'évaluer ses activités en fonction des coûts qu'elles imposent.

Nous indiquons au paragraphe 9.80 que le ministère ne possède pas de système valable pour mesurer l'efficacité du programme et en rendre compte. Le ministère voudra sans doute expliquer au Comité comment il s'y prendra pour mesurer les résultats du programme d'expansion du commerce.

## [Translation]

Conducting the trade function in missions is expensive. One way to reduce costs is to have more tasks carried out by locally engaged staff. Although there might be less cost, it may not always be appropriate to use locally engaged staff rather than Canada-based staff because of the nature of the activities carried out at the missions. We noted that, in some missions, the department has reviewed the tasks that could be performed by locally engaged staff, but there was no mechanism for communicating the lessons learned to other missions. The department may be able to explain to the committee how it determines its mix of staff in missions abroad.

The *Guide on Financial Administration* states that the cost of services provided for the benefit of an identifiable group should be borne by the group. We have suggested that the department reviews the services it provides to determine whether some of them could be subject to cost recovery. Partial cost recovery would not only increase revenues to the Crown but could provide a measure of the effectiveness of the service. An indicator of the value of the services provided may be the willingness of business people to pay for them.

Finally, in its letter responding to our report and published in the chapter, the department has stated that it would like to concentrate on program outputs and results, with less emphasis on measuring the activities leading to the results. The difficulty is that the results of the trade program are not readily measurable and attributable to the efforts of External Affairs. Therefore, it is important to manage the resources used and activities undertaken. For example, it is difficult to qualify the impact on trade of a trade commissioner researching a market to provide a list of possible agents for a Canadian exporter. But, the department can determine the cost of the effort required and the steps followed to produce the list. Measuring its activities in this way would provide the department with a base to evaluate the activities relative to their costs.

In paragraph 9.80 we stated that the department's measurement and reporting of effectiveness were not adequate. The department may be able to explain to the committee how it will measure the results it is achieving in the trade program.



[Texte]

**Déclaration du ministère des Affaires extérieures:****Introduction:**

*Business*, une importante publication commerciale britannique, situait récemment les services d'exportation du gouvernement canadien en troisième position parmi les 19 pays de tête visés par l'enquête. Nous étions heureux de l'apprendre et nous continuons d'être fiers du rôle de premier plan que nous jouons dans les efforts du gouvernement pour promouvoir l'exportation, ainsi que du haut calibre de nos agents de commerce au pays et à l'étranger. Nous estimons qu'il est toujours possible de faire mieux. En conséquence, nous nous sommes réjouis de l'occasion qui nous était offerte de soumettre à une vérification nos activités en matière d'expansion du commerce. Le rapport du vérificateur général a suggéré des améliorations et nous sommes heureux d'avoir l'occasion d'exposer à votre intention les mesures que nous avons prises pour donner suite à ces recommandations.

Depuis la réorganisation des ministères de l'Industrie et du Commerce et des Affaires extérieures en 1982, nous avons déployé énormément d'efforts pour étendre l'accès du Canada aux marchés d'outre-mer, améliorer notre position concurrentielle et trouver des moyens d'accroître l'efficacité de nos campagnes internationales de commercialisation. Le gouvernement s'est fermement engagé à améliorer notre performance et notre position commerciales et un tiers au moins de nos ressources sont consacrées à la promotion des exportations, de l'investissement et du tourisme. Le défi pour les gestionnaires du Ministère consiste à s'assurer que nos efforts pour développer le commerce donnent des résultats. Nous avons organisé notre structure de gestion, élaboré des programmes et des systèmes, révisé et ajusté les processus d'affectation des ressources et de gestion des ressources humaines de façon à pouvoir respecter la priorité que s'est fixée le gouvernement en matière de commerce. Nous établissons une coopération efficace avec les provinces et le secteur privé pour atteindre ces objectifs.

La promotion du commerce ne représente qu'une partie du mandat de notre Ministère dans ce domaine. Parallèlement au travail des délégués commerciaux pour promouvoir les exportations canadiennes, d'autres fonctionnaires défendent activement les intérêts du Canada, conformément à sa politique commerciale. Ces efforts, qui ont pour but de s'assurer que les entreprises et les producteurs canadiens jouissent d'un plein accès aux marchés étrangers, sont déployés lors des délibérations auxquelles le Canada participe, tant au niveau bilatéral que multilatéral.

**Servir les entreprises canadiennes et étrangères:**

Le niveau de service (9.15) que nos bureaux commerciaux offrent à l'étranger a été salué par l'ensemble des milieux d'affaires canadiens. Le fait que le niveau de service varie est fonction de la diversité des marchés où nous travaillons à promouvoir les exportations canadiennes. La promotion du commerce à travers le monde est une science imprécise, régie par les conditions et les coutumes locales. Pour être efficaces, nos efforts doivent être flexibles et adaptés aux besoins des

[Traduction]

**Statement from the Department of External Affairs:****Introduction:**

*Business*, a leading British trade publication recently ranked the Canadian government's export services third among 19 leading countries surveyed. We were pleased and continue to be proud of our lead role in the government's export promotion efforts and the high calibre of our trade officers at home and abroad. We believe that there is always room for improvement. Accordingly, we welcomed the opportunity for an audit of our trade development function. The Auditor General's report provided suggestions for improvement, and we are pleased to have this opportunity to outline for you the action that we have taken in response to those recommendations.

Since the 1982 reorganization of the Departments of Industry, Trade and Commerce and External Affairs, we have devoted considerable effort to increasing Canada's access to overseas markets, improving our trade competitiveness and seeking ways to make our international marketing more effective. This government has a determined commitment to improving our trade performance and position and fully one-third of our resources are dedicated to export, investment and tourism development. The challenge for departmental management is to ensure that our trade development efforts are effective. We have organized our management structure, developed programs and systems, reviewed and adjusted our allocation of resources and human resource management to ensure that we can deliver on the government's trade priority. We are developing an effective partnership with the provinces and the private sector to accomplish these goals.

Trade development is only part of our department's trade mandate. At the same time as our trade commissioners are working to promote Canadian exports, other officials are actively promoting Canada's trade policy interests. These efforts, designed to ensure that Canadian business and producers will have full access to foreign markets, are pursued through both bilateral and multilateral deliberations.

**Service to Canadian and foreign business:**

The level of service (9.15) our trade offices offer abroad has been widely acclaimed by Canada's business community. That the level of service varies is a function of the varied markets in which we are working to promote Canadian exports. Trade promotion around the world is an imprecise science governed by local conditions and customs. To be effective our efforts must be flexible and responsive to foreign market needs and the capacities of Canadian exporters.

*[Text]*

marchés étrangers ainsi qu'aux capacités des exportateurs canadiens.

Le Ministère reconnaît que le service qu'il dispense aux exportateurs nécessite d'importants effectifs et qu'il est parfois répétitif. Les demandes d'information sur les pays ou les régions, reçues à l'Administration centrale ou à l'étranger, prennent généralement du temps et doivent être traitées par des fonctionnaires qui connaissent bien ces régions. Nous avons mis au point un moyen plus efficace de répondre à un grand nombre de questions de routine sur le commerce. Les Affaires extérieures possèdent désormais la plus importante banque de données commerciales qui ait jamais été établie au Canada; elle porte spécifiquement sur les marchés mondiaux, les activités de programmes, les secteurs offrant les meilleures possibilités et sur des problèmes particuliers d'accès. Le nouveau système de planification et de suivi pour la promotion des exportations et des investissements recueille de quelque cent missions à l'étranger des données détaillées sur les activités des marchés et des programmes, et les compile dans une base de données informatisée à partir de laquelle un large éventail d'informations précises peuvent être obtenues pour répondre à des demandes particulières. Ces informations peuvent être fournies par secteur et par région géographique.

Le Ministère met ces données à la disposition des milieux d'affaires canadiens, des associations commerciales nationales, des autres ministères fédéraux, des missions à l'étranger et des provinces. Par ailleurs, nous avons établi, en coopération avec des firmes spécialisées, des fiches de données économiques et commerciales sur 75 pays, qui seront mises à jour chaque trimestre. L'élaboration de ce système d'information de gestion sur le commerce permet de corriger systématiquement les lacunes précédentes relevées par le vérificateur général en ce qui a trait à la compilation, à l'analyse et à la diffusion des informations commerciales, tel que mentionné dans les parties 9:47 à 9:52 de son rapport.

Outre sa capacité de recueillir, d'organiser et de diffuser des informations commerciales, le Système de planification et de suivi offre des possibilités plus vastes qui en font dorénavant un important outil de gestion pour le Ministère. Il est également utilisé pour permettre au Ministère de coordonner ses activités avec d'autres ministères fédéraux et avec les provinces, dans le cadre de consultations élaborées.

#### Administration des programmes de commerce:

La possibilité qu'offre le Système de planification et de suivi pour la promotion des exportations et des investissements de mettre en évidence les secteurs d'importance, les débouchés sur les marchés régionaux et les problèmes d'accès, a accru considérablement l'efficacité des relations opérationnelles entre les ministères fédéraux relativement aux questions de commerce extérieur. Pour renforcer le processus d'information de gestion et la coordination fédérale-provinciale des mesures relatives aux exportations, le Ministère a mis au point des systèmes additionnels qui sont reliés au Système de planification et de suivi. Grâce au système WIN-Exports, les missions à l'étranger disposent d'un répertoire électronique dont les données proviennent du secteur privé, d'autres ministères fédéraux et des provinces. Il permet de tenir une liste mémo-

*[Translation]*

The department acknowledges that the service it provides to exporters is labour intensive and, at times, repetitive. Inquiries about countries or regions either at headquarters or abroad tend to be time consuming and must be serviced by officers who are familiar with those regions. We have developed a more effective way of dealing with many routine trade inquiries. External Affairs now has the largest trade data bank ever assembled in Canada which concentrates on world market and program activity opportunities, sectors offering best prospects by region and detail regarding access problems. The new Export and Investment Promotion Planning and Tracking System collects detailed market and program activity data from some 100 missions abroad and assembles it into a computerized data base from which a wide variety of specific information can be obtained to meet specific inquiries. The information is available sectorally and by geographic region.

The department is making this market data available to the Canadian business community, national trade associations, other government departments, our overseas posts and the provinces. At the same time, we have also developed, in co-operation with outside database houses, economic and trade data profiles on 75 countries that will be updated on a quarterly basis. The development of this trade management information system vigorously addresses previous shortcomings noted by the Auditor General in the collection, analysis and dissemination of trade information as noted in 9:47-9:52.

In addition to its capability to collect, organize and disseminate trade information, the planning and tracking system has broader dimensions which are now enabling the department to use it as an important management tool. It is also being used as the basis of the Department's efforts to co-ordinate its activities with other government departments and the provinces through the process of detailed consultations.

#### Trade program administration.

The ability of the Export and Investment Promotion Planning and Tracking System to pinpoint sectors of importance, regional market opportunities and access questions has extensively improved the effectiveness of the operating relationships between government departments on questions of international trade. To strengthen further the management information process and federal-provincial co-ordination of export related efforts, additional systems have been developed by the department which are linked with the planning and tracking system. The WIN Exports system provides an electronic sourcing director for missions abroad and draws its information from the private sector, other government departments and the provinces. It maintains a collective memory of contacts made in foreign markets during trade



*[Texte]*

sée des points de contact établis sur les marchés étrangers à l'occasion de transactions commerciales; on peut avoir accès à ces données par les installations de bureautique. Le Système des activités fédérales-provinciales recense et mémorise toutes les activités de promotion du commerce organisées par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, de façon à coordonner les efforts et à éviter le double emploi des ressources et des dépenses. Chacun de ces systèmes contribuera largement à l'amélioration des procédures de communication (9.66) au sein du Ministère, entre les ministères fédéraux et entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, pour tout ce qui a trait à la promotion du commerce.

Le Système de planification et de suivi pour la promotion des exportations et des investissements permet désormais au Ministère de disposer d'un cadre de gestion rigoureusement élaboré, grâce auquel des objectifs précis sont fixés pour les programmes et les étapes de leur réalisation sont contrôlées tout au long de l'année. L'accent est mis sur la prévision et l'évaluation des résultats à partir d'un déploiement planifié des ressources par fonction ou secteur. Les gestionnaires ont maintenant la possibilité de vérifier les résultats au fur et à mesure qu'ils sont produits, et d'évaluer les coûts et avantages des opérations outre-mer par type ou région. Tout en exerçant un contrôle strict des opérations, le Système de suivi offre une flexibilité en toutes circonstances qui permet d'apporter des modifications aux opérations des missions lorsque les conditions changent. Ces modifications peuvent correspondre soit à l'évolution des situations politiques ou économiques, soit à une évolution de la charge de travail prévue, lorsqu'elle doit être adaptée aux circonstances.

Programme de développement des marchés d'exportation (PDME):

Dans le cadre du processus ministériel d'examen des programmes, il a été recommandé de fusionner le PDME et le PPP (9.20-9.46) et de réduire les niveaux de financement. Cette recommandation a été suivie, et le nouveau programme entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 1987. Plusieurs défauts du PDME, relevés dans le rapport du vérificateur général, ont été corrigés, soit par des mesures correctives immédiates, soit lors de l'élaboration du nouveau programme.

Des mesures immédiates ont été prises en décembre 1985 pour restreindre l'accès au programme et pour appliquer de façon plus stricte les modalités de déclaration. Après consultation de l'industrie, des provinces et des ministères fédéraux, des changements administratifs et de politique ont été incorporés de façon à éliminer ou à réduire au minimum les points de contestation et les lacunes de l'ancien Programme. À partir du 1<sup>er</sup> avril 1987, le Programme des projets de promotion (PPP) et le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) seront fusionnés, le budget du nouveau PDME ayant été réduit de 30 p. 100.

Les critères d'admissibilité plus restrictifs et le nouveau PDME adoptés à l'issue des consultations répondent directement à de nombreux points soulevés dans le rapport du vérificateur général. Essentiellement, l'ancien système ne permettait pas une révision et un contrôle adéquats des

*[Traduction]*

transactions and employs automated office facilities for utilizing the data. The Federal-Provincial Activities System tracks and stores all trade promotional activities initiated by federal and provincial governments so that effort is coordinated and duplication of resource expenditure is reduced. Each of these systems will make a significant contribution to the improvement of communications procedures (9.66) within the department, between federal departments and between the federal and provincial governments on trade promotion matters.

The Export and Investment Promotion Planning and Tracking System now provides the department with a highly disciplined management framework in which specific program objectives are set and progress made toward these objectives are monitored continually throughout the year. Emphasis is placed on anticipating and evaluating results from planned resource deployment by function or sector. Management now has the capacity to monitor results as they occur and assess the cost benefit of overseas operations by type or region. While exercising tight control of operations, the tracking system allows for continual flexibility to make alterations to past operations as conditions change. Such alterations can respond to either changing local political or economic conditions or changes in responsive versus planned workload.

Program for export market development (PEMD):

The ministerial task force on program review recommended the PEMD and PPP programs (9.20-9.46) be consolidated and funding levels be reduced. This has been done and the new program will come into effect on April 1, 1987. Several shortcomings of the program identified in the Auditor General's report were addressed and resolved, either through immediate corrections or through design of our new program.

Immediate steps were taken in December 1985 to restrict access to the program and to enforce the reporting requirements more strictly. After consultation with the industry, provinces and government departments, policy and administrative changes were incorporated to eliminate or minimize a number of irritants and shortcomings of the old program. As of April 1, 1987, the Promotional Projects Program (PPP) and the budget for the new PEMD has been reduced by 30%.

The more restrictive eligibility criteria, and the new PEMD program resulting from the consultations, addresses directly many of the points raised in the Auditor General's report. Principal among these are that the old system provided



*[Text]*

bénéficiaires et des projets, ni l'application stricte des modalités de remboursement.

Auparavant, des projets étaient parfois approuvés sans que les informations pertinentes n'aient été obtenues des requérants. En vertu du nouveau PDME, des critères d'admissibilité ont été imposés pour éliminer certaines utilisations discutables des fonds du PDME. En voici quelques exemples: les accords relatifs au financement applicables aux sections E et F ainsi qu'aux aliments spéciaux ont été annulés, s'il a été jugé que les projets n'étaient pas suffisamment avancés; le statut de requérant indépendant, qui permettait aux différents départements d'une même société d'avoir plein accès au programme, a été éliminé; un contenu canadien minimal a été fixé; les niveaux des contributions ont été réduits, et de nouveaux plafonds ont été établis; les sociétés d'État et leurs filiales ne sont plus admissibles; les sociétés ne peuvent recevoir de nouvelles subventions tant qu'elles ne sont pas entièrement à jour dans leurs déclarations; la section F-1 (étude de marché pour les points de vente à l'étranger) est désormais à la charge du requérant; des limites ont été imposées sur le nombre de participations répétées aux foires commerciales et les sociétés qui enregistrent constamment des échecs ne sont plus admissibles.

L'une des causes de l'inefficacité des contrôles prévus dans le système était la terminologie ambiguë qui se prêtait à diverses interprétations et empêchait l'application appropriée des règles dans le sens voulu. Un resserrement des critères a réduit les ambiguïtés en éliminant les sociétés qui utilisaient apparemment les fonds du PDME pour faciliter leurs activités commerciales habituelles. Enfin, les déclarations n'étant pas obligatoires, les missions n'étaient pas toujours au courant des résultats obtenus par les sociétés sur leur territoire.

Suite au rapport du vérificateur général et en collaboration étroite avec le Bureau du contrôleur général, le nécessaire a été fait pour contacter toutes les sociétés qui n'étaient pas en règle au 31 mars 1986 relativement à leurs déclarations, et des mesures de recouvrement global ont été appliquées. On a demandé à 5,308 entreprises de respecter les formalités de déclaration et de remettre les sommes versées si nécessaire. À ce jour, plus de 45 p. 100 ont répondu et près de 1.9 million de dollars ont été remboursés. De nouvelles mesures de suivi seront appliquées cette année pour toutes les sociétés qui n'étaient pas en règle à un moment quelconque de l'année passée, de façon à pouvoir mettre à jour notre inventaire des projets d'ici décembre 1987. Comme conséquence directe de cette décision, la fréquence des déclarations s'est améliorée, car les entreprises sont conscientes que le Ministère contrôle avec plus de sévérité les déclarations et remboursements exigés.

Le nouveau PDME permettra en outre au Ministère d'améliorer ses procédures de contrôle et de recouvrement. À compter d'avril 1987, par exemple, les nouvelles ententes stipuleront que toutes les ventes destinées au marché cible devront donner lieu à un remboursement, contrairement à la règle actuelle voulant que les ventes «directement» attribuables à l'activité soient assujetties à un remboursement.

*[Translation]*

inadequate monitoring and review of recipients and projects, and inadequate attention to repayment provisions.

In the past, projects at times were approved for applicants without adequate information. Under the new PEMD eligibility criteria were imposed to eliminate questionable uses of PEMD funds. Specific examples include: agreements for funding under sections E, F, and Food Special were terminated if unsatisfactory progress was determined; arm's length status which allowed divisions within one company full access to programs, has been eliminated; minimum Canadian content was established; contributions levels were reduced and new maximum levels established; Crown corporations and subsidiaries are now ineligible; companies are ineligible for further assistance until fully up-to-date in their reporting requirements; section F-1 (market study for sales outlets abroad) is now at the expense of the applicant; limitations were imposed on the number of repeat fair participations and companies consistently unsuccessful are no longer eligible.

One of the causes of unsatisfactory controls in the system was the ambiguous terminology which lent itself to various interpretations, and prevented the proper enforcement of rules as they had been intended. Further tightening of criteria reduces ambiguity, eliminating companies which appeared to use PEMD funds as a means of supporting their normal business activities. Finally, since reporting was not obligatory, posts were not always familiar with the results achieved by the companies in their territory.

Following the Auditor General's report, and in close cooperation with the Comptroller General's office, action to contact all companies which had become delinquent in their reporting up to March 31, 1986 was undertaken and a comprehensive recovery action was implemented. A total of 5,308 companies were contacted, requesting they fulfill their reporting requirements and submit repayments when required. To date over 45% have responded and almost \$1.9 million repayments collected. Further follow-up will be undertaken this year on all companies which have become delinquent within the last year, in order to be up to date with our project inventory by December 1987. As a direct benefit of this action, the general reporting pattern has improved as companies feel that the department is more serious about following up on reporting and repayment obligations.

The new PEMD program will further enable the department to improve monitoring and recovery actions. For example, as of April 1987, new agreements will stipulate that all sales to the target market will be subject to repayment, as opposed to the current rule that sales "directly" attributable to the activity are subject to repayment.

**[Texte]**

En coopération étroite avec le Bureau du contrôleur général (ST) et avec les consultants professionnels de firmes privées, le Ministère procède à la mise en place d'un cadre de planification, d'exécution et de déclaration, applicable aux contrôles et aux vérifications des ventes, conformément aux objectifs de vérification appropriés, ainsi que d'un système de déclaration pour assurer le suivi des vérifications en cours et vérifier les résultats des vérifications effectuées.

D'autre part, le ministère des Affaires extérieures procède également à une évaluation complète de la composante foires et missions du programme restructuré d'expansion du commerce. Il est prévu de mettre immédiatement en application, dans le programme révisé, des modalités de sélection des activités et des sociétés participantes, ainsi que des procédures d'affectation des ressources. Pour ce qui est des directives à long terme données aux gestionnaires du programme, la stratégie des foires et missions, ainsi que l'attribution et le niveau appropriés des ressources consacrées au programme feront l'objet d'une évaluation.

**Relations avec les autres ministères fédéraux:**

Les Affaires extérieures collaborent étroitement avec d'autres ministères fédéraux pour atteindre les objectifs du Canada en matière d'expansion du commerce. Il est du mandat des Affaires extérieures d'étendre et de promouvoir le commerce extérieur, mais nous sommes conscients que d'autres ministères possèdent des compétences sectorielles et techniques qui peuvent nous être utiles à cet égard.

Dans l'ensemble, nos relations avec les autres ministères sont excellentes. Nous sommes très satisfaits des groupes de travail interministériels qui ont été établis au niveau des SMA, par exemple celui du ministère de l'Agriculture chargé des questions agro-alimentaires. Créer des paliers administratifs ou des structures complexes pour gérer nos relations avec les autres ministères serait improductif et ne permettrait pas de mieux servir les intérêts canadiens à l'étranger ou au pays. En cette période de restrictions, nous ne sommes pas disposés à consacrer davantage de ressources à de tels aménagements, à moins d'être convaincus que les résultats, en ce qui a trait à l'accès aux marchés et à l'expansion du commerce, en valent la peine.

**Tourisme:**

L'exécution du programme canadien de promotion touristique à l'étranger (9.64) fera partie des objectifs du Ministère en matière d'expansion du commerce. Dans le but de faciliter la mise en oeuvre de cet important programme, il a été décidé de remplacer 23 employés canadiens affectés à plusieurs missions à l'étranger par des spécialistes du tourisme recrutés sur place capables d'assurer une continuité et possédant une expérience approfondie du marché local. Embauchés pour leur compétence dans le domaine de l'industrie touristique, ces employés ont suivi en septembre 1986 une première série de cours de formation, conçus pour les familiariser avec l'infrastructure touristique canadienne. Dans le cadre de projets pilotes menés en Italie et en Nouvelle-Zélande, l'exécution du programme de promotion touristique a été confiée au secteur privé. Les résultats de cette expérience seront évalués conjointement par

**[Traduction]**

In close co-operation with the Comptroller General's office (T.B.) and with the professional expertise of outside consultants, the department is proceeding with a framework for the planning, execution and reporting of sales verification audits, in light of appropriate audit objectives, and a reporting system to track audits in progress and to monitor audit results.

The Department of External Affairs is also at present doing a full evaluation of the fairs and missions component of the restructured trade promotion program. For immediate application in the revised program, the evaluation will propose procedures for event and company selection and for resource allocation. For long-term guidance for program managers, the evaluation will evaluate fairs and missions strategy and estimate the appropriate level and allocation of program resources.

**Relationship with other government departments:**

External Affairs works closely with other government departments in meeting Canada's trade development objectives. While the department has the mandate for international trade development and promotion we recognize that other departments have important sectoral and technical expertise to offer.

Most of these relationships work very well. In our view, the existing interdepartmental working groups at the ADM level that have been established with, for example, Agriculture on agri-food issues serve us well. Building layers of administration or developing complex structures to govern these interdepartmental relationships would not be productive nor would they result in a better service to Canadian interests abroad or at home. In a time of restraint we are unwilling to dedicate more resources to process unless we are convinced there will be results in terms of trade access and promotion.

**Tourism:**

Delivery of Canada's tourism development program (9.64) abroad will be integrated with the department's trade development objectives. The replacement of 23 Canada-based staff with locally hired tourism specialists at several posts abroad was a conscious decision taken to enhance delivery of this important program by providing greater continuity and depth of experience in the local market. In September 1986 these staff, hired on the basis of their expertise in the industry, received the first of a series of training programs designed to make them familiar with the Canadian tourism infrastructure. External Affairs and Tourism Canada will jointly evaluate the pilot projects in Italy and New Zealand which have experimented with private sector delivery of the tourism program abroad. The department is about to establish a tourism unit within headquarters; this unit will be responsible for tasking



**[Text]**

les Affaires extérieures et Tourisme Canada. Le Ministère va créer prochainement une section du tourisme à l'Administration centrale, qui sera chargée d'assigner des tâches aux missions à l'étranger, de planifier le programme de promotion touristique au MAE et d'assurer la liaison avec Tourisme Canada, les provinces, l'industrie et le public.

**Matériel de défense:**

Nous ne partageons pas l'avis du vérificateur général en ce qui concerne nos activités de commercialisation du matériel de défense (9.65). Il existe en effet trois groupes interministériels d'appui à l'industrie, pour la recherche, le développement et les ventes dans le domaine de la défense, l'objectif étant de conserver la part canadienne des budgets consacrés à la défense par les États-Unis et d'autres pays. Contrairement aux observations du vérificateur général, la principale tâche des 65 délégués commerciaux à l'étranger consiste précisément à repérer et à obtenir des contrats de défense. Le MDN, la CCC et le MAS ont pour rôle d'appuyer ces stratégies de commercialisation du matériel de défense. Le MEIR fournit les fonds du PPIMD, tandis que la Direction générale des projets de défense joue le rôle de conseiller en commercialisation, évaluant les possibilités d'exportation qu'offrent les sociétés canadiennes qui veulent participer au PPIMD.

**Systèmes TED:**

La haute direction partage les préoccupations du vérificateur général en ce qui concerne la multiplication de systèmes TED au Ministère (9.86). Le Ministère compte doter prochainement tous ses services et toutes les missions à l'étranger d'un système de logiciel et de matériel à la fine pointe de la technologie. Ce système, qui sera l'un des plus sophistiqués au Canada, permettra au Ministère de relever les défis du traitement de l'information et des communications mondiales auxquels nous devons faire face au cours des prochaines décennies. Il convient de remarquer toutefois: *a*) que la diversité de l'équipement utilisé actuellement est la conséquence inévitable de la restructuration et de l'intégration des services; *b*) qu'elle résulte de la nécessité tout aussi inévitable de répondre à différents besoins par différents moyens, et *c*) que la plus grande partie des appareils sont en fait compatibles.

**Affectation des ressources et gestion des ressources humaines:**

Le ministère des Affaires extérieures possède une politique de gestion des ressources bien établie (9.87-9.101), dont le principal objectif est de maintenir un effectif professionnel compétent et extrêmement motivé, afin que le Ministère puisse remplir son mandat et exécuter ses programmes.

Bien qu'une proportion relativement importante des ressources commerciales du Ministère se trouve encore en Europe, il y a eu à cet égard un déplacement notable en faveur de la région Asie/Pacifique et des États-Unis. Compte tenu des restrictions qui nous sont actuellement imposées, nous avons redéployé les ressources dont nous disposons pour ouvrir plusieurs nouveaux consulats et bureaux commerciaux, notamment à Shanghai, à Osaka, à Bombay et à Auckland, qui servent de fer de lance à la promotion des exportations sur les

**[Translation]**

posts abroad, for tourism program planning in DEA, and for liaison with Tourism Canada, the provinces, industry and the public.

**Defence Products:**

We take issue with the Auditor General's comments on our marketing of defence products (9.65). There are three formal interdepartmental arrangements to support the marketing of defence research and development and sales by Canadian industry with a view to maintaining Canada's share of U.S. and third country defence budgets. Contrary to the Auditor General's observations, it is the principle responsibility of some 65 Trade Commissioners abroad to identify and pursue these defence contracts. The role of DND, CCC and DSS is to support these defence marketing strategies. DRIE provides the DIP funding with Defence Projects Bureau in the role of market advisor to assess the export implications of any DIP submission by a Canadian company.

**EDP systems:**

The Auditor General's concerns on EDP systems development in the department (9.86) are shared by senior management. The department is actively planning for the introduction of a "state-of-the-art" hardware and software system across the department and around the world. This system, which will be one of the most sophisticated in Canada, will put the department in a position to deal effectively with the information processing and world-wide communications challenges we will face into the next century. It should be noted, however, that the variety of equipment being used (*a*) is the inevitable consequence of reorganizing and integration; (*b*) reflects the similarly inevitable consequences of different needs requiring different means, and (*c*) the majority of equipment is in fact compatible.

**Resource allocation and human resource management:**

The Department of External Affairs has a well established resource management policy (9.87-9.101), the main goal of which is the maintenance of a competent and highly motivated professional workforce to fulfill the department's mandates and enable it to deliver its programs.

Although the department continues to have a relatively large proportion of its trade resources in Europe, there has been a significant move of resources into the Asia/Pacific and U.S.A. Despite the limits imposed by resource restraint, we reallocated resources to open up several new consulates or trade offices including Shanghai, Osaka, Bombay and Auckland to spearhead export promotion in the dynamic and expanding Asian and Pacific markets. At the same time, our European trade relationship is very important. We should remember that



*[Texte]*

marchés dynamiques et en expansion de l'Asie et du Pacifique. Nos échanges commerciaux avec l'Europe demeurent toutefois très importants. On ne doit pas oublier que l'Allemagne de l'Ouest importe plus de produits canadiens que le Japon. L'Europe est également une source majeure d'investissements et de nouvelles technologies pour les entreprises canadiennes. Nous examinons actuellement les ressources allouées aux consulats canadiens aux États-Unis, ce qui devrait nous permettre de consolider le programme de commerce et d'investissement dans certaines missions, de renforcer quelques petits bureaux commerciaux «détachés», et d'en établir de nouveaux.

À l'exception des postes confiés à des employés recrutés sur place, la plupart des postes du programme commercial à l'Administration centrale et à l'étranger sont occupés par des fonctionnaires de carrière permutants qui font partie du Service des délégués commerciaux; constitué au tournant du siècle, ce bassin de fonctionnaires compétents et professionnels jouit d'une réputation d'excellence auprès des milieux d'affaires canadiens. On a maintenu la qualité du Service des délégués commerciaux au cours des années en recrutant et en formant des diplômés universitaires talentueux, qui ont acquis leur expérience par des affectations successives à l'étranger et au Canada.

Dans le cadre du processus d'affectation, la Direction générale du personnel établit, en étroite collaboration avec les chefs de mission et les directions générales géographiques et fonctionnelles, les compétences et les profils de poste requis pour les fonctions commerciales. L'évolution des besoins des missions d'outre-mer est suivie de près grâce à un échange constant d'informations entre l'Administration centrale et les missions. Cet échange ne fait pas partie du processus de planification de la mission à cause de son caractère confidentiel. On choisit ensuite les fonctionnaires les mieux désignés pour répondre aux besoins déterminés (c'est-à-dire selon leur compétence, leur expérience et leurs connaissances). Ce processus de consultation étroite entre les directions générales régionales, fonctionnelles et du personnel et les chefs de mission permet de s'assurer que les affectations correspondent aux besoins et aux exigences des missions à l'étranger.

Le Ministère a recours au programme de détachement et au programme Échanges Canada pour s'assurer, au besoin, les services de fonctionnaires spécialisés. Soixante-douze postes commerciaux exigeant des connaissances spécialisées ont été comblés de cette manière, dont 28 l'année dernière seulement. En vertu de ces programmes de détachement et d'échanges, le Ministère prête également des fonctionnaires à d'autres ministères gouvernementaux ou au secteur privé afin qu'ils acquièrent certaines de ces compétences spécialisées. Par exemple, nous avons des fonctionnaires aux bureaux régionaux du MEIR et à Agriculture Canada, à Énergie, Mines et Ressources, à la SEE, à Pêches et Océans et, dans le secteur privé, au Conseil commercial Canada-Chine, à l'Association canadienne d'exportation et à la Nova Corporation.

La question de savoir si le Ministère a besoin de plus de généralistes ou de spécialistes refait souvent surface. En fait, étant donné la complexité et l'évolution rapide du contexte

*[Traduction]*

West Germany remains a larger import market than Japan. Europe is also a major source of both investment and new technology for Canadian enterprises. The resource review of consulates in the U.S.A. which is currently in progress is expected to strengthen the trade and investment program at some existing posts, and lead to the enhancement of some small "detached" trade offices and the establishment of new ones.

Trade program positions at headquarters and abroad, with the exception of the locally-engaged program positions, are staffed on the whole by rotational career officers who are members of the Trade Commissioner Service. This pool of professional and skilled officers was established at the turn of the century and enjoys a reputation of excellence with the Canadian business community. The professionalism of the Trade Commissioner Service has been maintained over the years through the recruitment and training of talented university graduates and their development through successive assignments abroad and in Canada.

During the assignment process the Personnel Branch determines the job profiles and skills required of the trade positions to be staffed. This determination is carried out in close consultation with heads of mission and our geographic and functional branches. Overseas requirements are carefully reviewed through an ongoing exchange between headquarters and our posts abroad. This exchange occurs outside the post planning exercise because of its confidential personnel nature. These requirements are then matched with the officers best suited, (i.e., on the basis of skills, experience, knowledge) for the positions in question. This process of detailed consultations between personnel, the regional and functional branches and our heads of mission ensure that assignments are matched to needs and requirements abroad.

The department uses the secondment program and the Interchange Canada Program to bring in officers with specialized skills which may not be available in the department at any given time. Currently 72 trade positions requiring specialized knowledge are filled in this manner and 28 of these arrangements were made last year alone. The department also uses the secondment and interchange programs to send its officers to other government departments or the private sector to acquire some of those specialized skills. For example, we have officers in DRIE regional offices and at Agriculture Canada, Energy, Mines and Resources, EDC, Fisheries and Oceans and in the private sector with the Canada-China Trade Council, Canadian Export Association and Nova Corporation.

The argument in the department in support of either more generalists or more specialist officers is a recurring one. The truth is the department needs both in today's complex and fast

*[Text]*

international, les deux sont nécessaires. Nous recrutons également, au niveau local et à des coûts moindres, des experts sectoriels de façon à tenir compte de l'évolution des priorités sectorielles selon la demande des marchés et la capacité des Canadiens d'y répondre.

Le Ministère a besoin d'employés possédant des compétences et des connaissances spécialisées dans un certain nombre de secteurs, par exemple agriculture/céréales, défense, science et technologie, politique commerciale, énergie/métaux/minéraux. À cette fin, les fonctionnaires obtiennent plusieurs affectations dans un domaine donné et reçoivent une formation complémentaire au Ministère ou dans des établissements spécialisés, par exemple l'Institut international du Canada pour le grain à Winnipeg, ou suivent de nouveaux cours portant sur la politique commerciale.

Tokyo offre l'un des meilleurs exemples du recours à des spécialistes. Le Ministère y emploie 26 agents de commerce, dont 12 Canadiens, les autres ayant été recrutés sur place. Environ 50 p. 100 des employés canadiens parlent couramment le japonais qu'ils ont étudié pendant deux ans avant d'être affectés à l'ambassade. Les spécialistes affectés aux missions par l'Administration centrale sont habituellement chargés de promouvoir le commerce dans des domaines comme la haute technologie, l'agriculture et l'investissement. La politique commerciale est également une spécialité fonctionnelle confiée à des postes spécifiques. Comme un grand nombre de provinces mènent des activités à Tokyo, un programme de coopération fédérale-provinciale a été établi.

Le cas des fonctionnaires de Tokyo est toutefois exceptionnel, et les fonctionnaires généralistes continuent de jouer un rôle essentiel dans nos activités d'expansion du commerce. Il est peu rentable d'affecter des spécialistes sectoriels à de petites missions, par exemple en Amérique du Sud ou en Afrique, où il est important que les employés possèdent des compétences générales couvrant toute la gamme des activités nécessaires à l'expansion du commerce.

À la demande des milieux d'affaires, le Service des délégués commerciaux encourage ses agents à prolonger leur affectation à l'étranger afin d'assurer la continuité dont les gens d'affaires canadiens ont besoin. Cela s'avère plus particulièrement utile dans les missions difficiles, où les affectations sont habituellement de deux ans. C'est, en outre, une conséquence logique des compressions budgétaires. La durée normale de l'affectation des agents de commerce en poste à l'étranger est prolongée dans 40 p. 100 des cas en moyenne. Incidemment, la durée des affectations dépend des négociations collectives.

Nous avons procédé à une analyse des compétences pour les FS-1 dans le but d'améliorer la formation des nouvelles recrues du Service des délégués commerciaux. On modifie actuellement le programme de formation afin de donner la meilleure formation possible aux employés recevant leur première affectation à l'étranger. On a également amélioré de façon notable le processus de recrutement pour assurer une meilleure sélection.

Les fonctionnaires canadiens affectés au programme commercial à l'étranger sont assistés par des agents de commerce recrutés sur place. Ces derniers sont un atout

*[Translation]*

changing international environment. We also recruit locally and less expensively sectoral expertise recognizing that sectoral priorities shift in response to market demand and Canadian capacity.

The department has identified a number of areas such as agriculture/grains, defence, science and technology, trade policy, energy/metals/minerals where it is necessary to develop a cadre of personnel with specialized knowledge and skills. This is accomplished by a succession of assignments for an officer in a given area and is complemented by an officer's participation in formal training already available within the department or at specialized institutes, for example, the Grains Institute in Winnipeg or new courses being developed in the trade policy area.

One of the best examples of the specialist approach is in Tokyo where the department employs 26 trade officers, 12 Canada-based and the remainder locally engaged. By design approximately 50% of the Canada-based staff is fluent in Japanese, having been assigned to the embassy upon completion of a two-year Japanese language training program. Headquarters generally posts specialist officers to undertake trade development efforts in such areas as high technology, agriculture and investment. Trade policy is a functional specialty and officers are specifically assigned for this task as well. Tokyo is an area of concentration for many provinces and consequently there is an active federal/provincial co-operation program.

As the "Tokyos" are the exception, generalist officers remain vital to our trade development efforts. It does little good to assign sectoral specialists to small posts in, for example, Latin America or Africa where broad skills covering the full range of trade development activities are important.

In response to requests from the business community, the Trade Commissioner Service is encouraging its trade officers to extend at posts abroad to provide the continuity that Canadian businessmen expect. This is especially true at "hardship" posts, which are normally two years in duration. It is also a natural consequence of restraint. On average more than 40% of trade officers abroad are extended beyond the normal term. The length of postings incidentally is a matter of collective bargaining.

To improve the training of new recruits in the Trade Commissioner Service a job skills analysis for FS-1s has been completed. Our training program is being adjusted to ensure those sent on their first posting are as well trained as possible. Significant improvements have also been made to the recruitment process to further improve officer selection.

At posts abroad Canada-based trade program officers are assisted by locally engaged commercial officers. These officers are a valuable asset for the delivery of the trade program and



*[Texte]*

précieux dans l'exécution du programme commercial; ils permettent d'assurer une continuité et possèdent une connaissance approfondie du milieu. Pour ces raisons et pour des raisons évidentes d'économie, le Ministère est déterminé à utiliser le plus grand nombre possible d'agents de commerce recrutés sur place (9.94-9.95). L'un des principaux objectifs du programme de révision des ressources du Ministère est de remplacer les employés canadiens par du personnel recruté sur place chaque fois qu'il est possible de le faire sans nuire aux objectifs du programme. Tel qu'indiqué dans le rapport du vérificateur général, des facteurs autres que le coût doivent être évalués pour déterminer le bien-fondé de ces mesures de substitution, notamment l'accès aux responsables du gouvernement et des milieux d'affaires locaux, des considérations de sécurité et l'équilibre global des effectifs. Le dosage adéquat de fonctionnaires canadiens et d'employés recrutés sur place, et l'attribution des rôles et responsabilités par les gestionnaires de programmes dans le secteur commercial dépendent du contexte local. À cet égard, la direction du Ministère utilise les révisions des ressources et le processus annuel d'affectation des ressources pour trouver l'équilibre idéal.

*Conclusion:*

Depuis que le ministère des Affaires extérieures s'est vu confier la responsabilité du commerce extérieur il y a cinq ans, nous avons travaillé sans relâche dans le but de fournir un service de grande qualité aux milieux d'affaires canadiens. Étant donné que seule l'Allemagne de l'Ouest dépend plus du commerce extérieur que le Canada pour son PNB, le mandat du Ministère est d'une très grande importance sur le plan économique. Le rapport du vérificateur général nous a aidés dans l'étude des moyens d'améliorer la gestion des activités visant l'expansion du commerce. L'an dernier, des améliorations ont été apportées aux systèmes et aux structures de gestion, de planification et d'évaluation. Nous devons mettre l'accent sur l'exécution efficace des programmes de promotion des exportations, de l'investissement et du tourisme, au pays et à l'étranger.

**Le vice-président:** Monsieur Dye, monsieur Shannon, avez-vous des commentaires additionnels à formuler?

**M. Kenneth Dye (Vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, je désire seulement vous présenter le vérificateur général adjoint, M. Leonard McGimpsey, et M. Mike McLaughlin, le principal responsable pour les Affaires extérieures.

**Le vice-président:** Messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

**Mr. G.E. Shannon (Deputy Minister for International Trade and Associate Under Secretary of State, Department of External Affairs):** I have no additional comments, Mr. Chairman. I would like to introduce the officials with me: Mr. Al Kilpatrick, Assistant Deputy Minister for International Trade Development Branch; Mr. Brian Schumacher, Director General for Export Development Planning and Programs Bureau; Mr. Rod Irwin, Director General for Corporate Management Bureau; and Mr. Art Perron, Director General for Personnel Operations Bureau.

*[Traduction]*

bring continuity and an in-depth understanding of the local scene. For these reasons and for obvious cost considerations, the department is committed to make the greatest use possible of locally engaged commercial officers (9.94-9.95). A major focus of the department's program of resource reviews is to replace Canada-based staff with locally engaged personnel where this will not detract from the achievement of program objectives. As recognized in the Auditor General's report, there are a number of factors other than cost that must be assessed in determining the limit of such substitutions, including access to local government and business decision-makers, security considerations, and overall staff balance. The proper mix of Canadian and local officers and the respective roles and responsibilities assigned to them by program managers in the trade area depends on the local environment, and through both resource reviews and the annual resource allocation exercise departmental management attempts to find that optimum mix.

*Conclusion:*

In the five years since External Affairs assumed responsibility for the international trade function, we have worked hard to provide a high quality service to the Canadian business community. With Canada's dependence on trade as a percentage of GDP second only to that of West Germany, the department has a critical economic mandate. The Auditor General's report has proven useful in our ongoing review of how best to manage the trade development function. Improvements have been made in the last year to our management, planning and evaluation systems and structures. Our focus must be on the effective delivery of the export, investment and tourism development programs at home and abroad.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye and Mr. Shannon, do you wish to add anything?

**Mr. Kenneth Dye (Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, I only wish to introduce to you the Assistant Auditor General, Mr. Leonard McGimpsey, and Mr. Mike McLaughlin, Audit Operations Principal for External Affairs.

**The Vice-Chairman:** Welcome, gentlemen.

**M. G.E. Shannon (sous-ministre du Commerce extérieur et sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures):** Je n'ai rien d'autre à ajouter, monsieur le président. J'aimerais, moi aussi, vous présenter mes collègues: M. Al Kilpatrick, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce extérieur; M. Brian Schumacher, directeur général, Planification et programmes, Expansion des exportations; M. Rod Irwin, directeur général, Gestion centrale; et M. Art Perron, directeur général, Opérations du personnel.



*[Text]*

**The Vice-Chairman:** Mr. Redway, are you ready to start the—

**Mr. Redway:** I am ready for Freddie, Mr. Chairman.

Mr. Shannon, I understand that you were not with the department at the time this particular audit was commenced. Is that correct?

**Mr. Shannon:** That is right, sir. I rejoined the department in August 1986.

**Mr. Redway:** As I understand it, the audit started in April 1985, which is somewhat less than two years ago now. Can you tell me how many people have been in charge of the trade portion of the department, either in charge or in the capacity of acting in charge of the department, during those less than two years now?

**Mr. Shannon:** I would have to go back and rely on my colleagues for memory. I believe Mr. Bob Richardson, who is currently the president of the Export Development Corporation, was the deputy minister at the outset of the audit and through to its conclusion.

**Mr. Redway:** I am told that Silvia Ostry was somewhat in charge when this commenced. Would that be right?

• 1005

**Mr. Shannon:** I believe by that time, Mrs. Ostry had become Special Adviser and Ambassador for summit preparations as well as for preparations for the multilateral trade negotiations, sir, but if you wish, I will go back and check the dates. My recollection is that it took place in January 1985.

**Mr. Redway:** Maybe we can hear from Mr. Dye; maybe he can refresh our memory because you just rejoined the department when?

**Mr. Shannon:** August 1986.

**Mr. Redway:** August 1986. Mr. Dye, could you help me on how many people were in charge of this area of the department from the time this audit began up to the present time, sir?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, certainly. I cannot give you the names but Mr. McLaughlin can. We started the overview in December—January 1984-85 so Dr. Ostry would have been there at that point, I think, and then perhaps Mr. McLaughlin can give you the series of leaders that we audited.

**Mr. Redway:** Maybe we can hear from Mr. McLaughlin, then.

**Mr. Michael McLaughlin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** When the audit was actually introduced to the department, Mr. Masse was still the Under Secretary and Dr. Ostry was in fact the Deputy Minister of International Trade.

*[Translation]*

**Le vice-président:** Monsieur Redway, êtes-vous prêt à ouvrir . . .

**M. Redway:** Toujours prêt, monsieur le président.

Monsieur Shannon, vous n'étiez pas au ministère au moment où la vérification a commencé, n'est-ce pas?

**M. Shannon:** C'est exact. Je suis revenu au ministère en août 1986.

**M. Redway:** La vérification a commencé en avril 1985, il y a un peu moins de deux ans. Au cours de cette période de moins de deux ans, pourriez-vous me dire combien de personnes ont été à la tête du secteur du commerce extérieur du ministère, comme titulaire ou comme suppléant?

**M. Shannon:** Je dois demander à mes collègues de m'aider à me rappeler. Je pense que M. Bob Richardson, qui est actuellement président de la Société pour l'expansion des exportations, était le sous-ministre, pendant toute la durée de la vérification.

**M. Redway:** Je pensais que Silvia Ostry était à la tête du secteur du commerce au début de la vérification. Êtes-vous sûr de ne pas vous tromper?

**M. Shannon:** Je pense qu'à ce moment-là, M<sup>me</sup> Ostry était déjà devenue conseillère spéciale et ambassadrice en vue des préparatifs du sommet, de même qu'en vue des préparatifs et des négociations commerciales multilatérales; mais je peux vérifier, si vous le souhaitez. Je crois me rappeler que sa nomination remonte à janvier 1985.

**M. Redway:** Peut-être M. Dye pourra-t-il nous rafraîchir la mémoire, puisque vous avouez vous-même n'être revenu que tout récemment au ministère.

**M. Shannon:** Depuis août 1986.

**M. Redway:** Depuis août 1986. Monsieur Dye, pourriez-vous nous dire combien de personnes ont été à la tête du secteur du commerce extérieur au ministère des Affaires extérieures, pendant toute la durée de votre vérification?

**M. Dye:** Certainement, monsieur le président. M. McLaughlin pourra vous fournir les noms. Nous avons commencé notre travail en décembre 1984 ou janvier 1985, et M<sup>me</sup> Ostry devait encore être au ministère à cette époque-là; M. McLaughlin pourra vous donner les noms de ceux qui ont ensuite succédé à M<sup>me</sup> Ostry pendant notre vérification.

**M. Redway:** Dans ce cas, laissons M. McLaughlin parler.

**M. Michael McLaughlin (directeur principal, Direction générale des opérations de vérification, Bureau du Vérificateur général du Canada):** Lorsque nous avons présenté notre projet de vérification au ministère, M. Masse était toujours sous-secrétaire d'État, et M<sup>me</sup> Ostry, sous-ministre du Commerce extérieur.

**[Texte]**

We then did our overview phase where we were doing background research and not really into a lot of interviews with individuals.

When we actually started into the detailed work of the audit and the detailed investigations, at that time it was Mr. Richardson who was the Deputy Minister of International Trade.

Subsequent to that, when it was announced that he was going to be the President of EDC, we then dealt with Mr. Burney, who was the Associate Under Secretary pending the appointment of Mr. Shannon, who is the current Deputy Minister.

**Mr. Redway:** So there have been four altogether with whom you have dealt through this audit?

**Mr. McLaughlin:** Yes.

**Mr. Redway:** That is in less than two years. Mr. Shannon, do you think it is a good thing for a department to have four bosses in less than two years?

**Mr. Shannon:** Well, sir, I would say that I am sure you do understand that the administration of the Department of External Affairs is an integrated operation which does provide the infrastructure and support both for the trade function and for the more formal foreign affairs function, as well as for the immigration and other components of the External Affairs program.

Some of the people I have introduced today . . . for example, Mr. Irwin is part of the central management of the department and provides support both for the programs for which I am responsible as well as those for which Mr. Taylor is responsible.

**Mr. Redway:** What are you telling me there, Mr. Shannon, that life goes on and it does not matter who is the head?

**Mr. Shannon:** No, not at all. I did not mean to imply that. I am just trying to explain that the department is structured in a way that the same administration, the same officers, do in fact function for the various programs. Obviously, continuity at headquarters is helpful and I hope to provide a fair measure of it.

**Mr. Redway:** When you say that continuity is helpful, I think it is, too, and it strikes me that four people within less than two years does not provide you with much continuity and perhaps not the continuous sustained type of direction one might like to see in a department. What sort of continuity do you feel there should be at the head of a department? What sort of period of continuity is a good period of continuity?

**Mr. Shannon:** I could guess that three, four years would be a desirable period for someone to be running a department as significant as External Affairs and International Trade.

As I said earlier, I hope to have the pleasure of being in the position for at least that period of time because I think it is important to the fulfilment of our objectives and of our programs that there be consistency in the application of policy at the top.

**[Traduction]**

Après cela, nous avons entamé la première phase de notre vérification, en effectuant beaucoup de travaux de recherche, sans vraiment interviewer les principaux acteurs.

Au moment où nous avons commencé la vérification en détail et nos enquêtes de façon plus poussée, M. Richardson était alors sous-ministre du Commerce extérieur.

Par la suite, lorsqu'il a été nommé président de la Société pour l'expansion des exportations, nous avons eu affaire à M. Burney, qui a été sous-secrétaire d'État associé jusqu'à ce que la nomination du sous-ministre actuel M. Shannon.

**M. Redway:** Pendant toute la durée de votre vérification, vous avez donc eu affaire à quatre personnes, n'est-ce pas?

**M. McLaughlin:** En effet.

**M. Redway:** En moins de deux ans. Monsieur Shannon, pensez-vous vraiment qu'il soit raisonnable pour un ministère d'avoir quatre patrons en moins de deux ans?

**M. Shannon:** Vous savez certainement que l'administration du ministère des Affaires extérieures est intégrée et fournit l'infrastructure et les services de soutien à la fois au secteur du Commerce extérieur, à celui des Affaires étrangères, à l'Immigration et aux autres composantes du ministère.

Parmi toutes les personnes que je vous ai présentées plus tôt, M. Irwin, notamment, est directeur général de la gestion centrale du ministère qui fournit les services de soutien aux programmes dont j'ai la charge, de même qu'à ceux dont M. Taylor a la charge.

**M. Redway:** Monsieur Shannon, si je vous comprends bien, la vie continue, quel que soit le patron?

**M. Shannon:** Pas du tout. Ce n'est pas ce que je voulais dire. Mais j'essaie de vous faire comprendre que le ministère est structuré de façon que les mêmes fonctionnaires de la même gestion centrale puissent servir les divers programmes. Il est évident qu'il est souhaitable d'avoir une certaine permanence à l'administration centrale, et j'espère faire ma part en ce sens.

**M. Redway:** Moi aussi, je pense qu'il est souhaitable d'avoir une certaine permanence; mais il ne me semble pas que d'avoir eu quatre patrons en moins de deux ans ait pu assurer une permanence, quelle qu'elle soit; cela n'a certainement pas pu assurer le maintien d'une orientation que l'on souhaiterait voir dans un ministère comme le vôtre. Quel genre de permanence à la tête d'un ministère vous semble la plus souhaitable? Quelle durée serait la plus propice, d'après vous?

**M. Shannon:** Je pense que trois ou quatre ans, c'est éminemment souhaitable, surtout pour un ministère aussi important que les Affaires extérieures et le Commerce international.

Je le répète, j'espère avoir le plaisir de rester aussi longtemps que cela, car pour pouvoir respecter nos objectifs, il est important d'assurer une permanence dans l'application de nos politiques.

*[Text]*

You should bear in mind as well that during this period, for example, my colleague on my left, Mr. Kilpatrick, was the Assistant Deputy Minister responsible for trade promotion for a good portion of that period in question, as were many of the regional assistant deputy ministers.

**Mr. Redway:** If we as a committee or Parliament as a whole wanted to hold someone in your department accountable for what has gone on in the last two and a half years and before, who would we hold accountable, sir?

• 1010

**Mr. Shannon:** I guess in the last analysis you are talking about accountability to Parliament, so it would be the Ministers in the portfolio. Mr. Clark has been Secretary of State for External Affairs since the government took office. Miss Carney has been the Minister of International Trade since June 1986; that is nine or ten months. In terms of officials, we are of course accountable to Ministers, and I am sure Miss Carney holds me directly accountable for the trade operations of the department in all respects.

**Mr. Redway:** So would we hold you accountable for something that went on in April 1985, Mr. Shannon, in the department?

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, I currently am the deputy minister of finance and trade, and I have responsibilities to my Minister on all aspects of—

**Mr. Redway:** You are carrying a heavy load, Mr. Shannon.

**Mr. Shannon:** I am sorry; I lapsed back into my last appearance before this committee.

**Mr. Redway:** Did you say that we would be able to hold you accountable then for something that went on in April 1985, sir?

**Mr. Shannon:** As I have said before, Mr. Chairman, I do believe that the government and Ministers are accountable in fact to committees, and I am accountable to the Minister. If the Minister were to ask me for an explanation of what happened in April 1985, I would certainly try to give her that explanation.

**Mr. Redway:** Mr. Shannon, Mr. Dye received a letter, which is part of a record from one of your predecessors, Mr. Derek Burney, who I understand has recently become the chief of staff in the Prime Minister's Office, dated August 8, 1986. In his concluding paragraph he says:

To sum up, the report appears to be dominated by the assumption that good management necessarily means even more measurement of program activity and input. We are making adjustments and will continue to do so in order to ensure that our trade promotion and trade policy activities continue to serve Canada's producers and Canadian interests. Several of the report's recommendations are already being implemented. My colleagues and I, however, believe that our basic planning and measurement systems are adequate, and there is now a need instead to concentrate on program results and output. The real management

*[Translation]*

N'oubliez pas non plus que, pendant la plus grande partie de la durée de l'évaluation, mon collègue, M. Kilpatrick, était sous-ministre adjoint à l'Expansion du commerce extérieur; c'est aussi le cas pour bon nombre de nos sous-ministres adjoints régionaux.

**M. Redway:** Si le Comité, ou le Parlement, voulait demander des comptes à quelqu'un de votre ministère pour tout ce qui s'est passé chez vous depuis deux ans et demi, qui lui suggériez-vous?

**M. Shannon:** Si vous parlez, en fin de compte, de responsabilité devant le Parlement, je vous suggérerais de vous adresser aux ministres en titre. M. Clark est d'ailleurs secrétaire d'État aux Affaires extérieures depuis que le gouvernement est au pouvoir. M<sup>me</sup> Carney est ministre du Commerce international depuis juin 1986, c'est-à-dire depuis neuf ou dix mois. Nous, fonctionnaires, relevons directement des ministres, et je suis convaincu que M<sup>me</sup> Carney exige de moi que je lui rende des comptes sur tout ce qui se passe en matière de commerce extérieur dans le ministère.

**M. Redway:** Dans ce cas, pourrions-nous en conclure que vous êtes responsable de ce qui s'est passé au ministère en avril 1985, monsieur Shannon?

**M. Shannon:** Monsieur le président, je suis actuellement sous-ministre aux Finances et au Commerce international, et je suis responsable devant mon ministre de tout . . .

**M. Redway:** Votre charge est énorme, monsieur Shannon.

**M. Shannon:** Pardon; cela c'était la dernière fois que j'ai comparu.

**M. Redway:** Nous avez-vous dit que nous pourrions vous tenir responsable de ce que s'est produit en avril 1985?

**M. Shannon:** Monsieur le président, je répète que le gouvernement et les ministres doivent rendre des comptes aux comités et que je dois moi-même rendre des comptes à mon ministre. Si elle souhaitait que je lui explique ce qui s'est passé au ministère en avril 1985, je chercherais certainement à la satisfaire.

**M. Redway:** Monsieur Shannon, M. Dye a reçu une lettre qu'il a déposée officiellement et qui lui avait été envoyée le 8 août 1986 par un de vos prédécesseurs, M. Derek Burney, qui a récemment été nommé chef de cabinet du Premier ministre. Voici ce que dit le dernier paragraphe:

En résumé, le rapport semble être dominé par l'hypothèse voulant qu'une bonne gestion signifie nécessairement un plus grande quantification des activités et des intrants de programme. Nous procédons à des ajustements et continuerons à le faire pour assurer que nos activités de promotion du commerce et d'élaboration de la politique commerciale continuent de servir les producteurs canadiens et les intérêts du Canada. Plusieurs recommandations du rapport sont déjà en train d'être appliquées. Mais mes collègues et moi croyons que nos grands systèmes de planification et de quantification sont adéquats et qu'il faut maintenant nous



## [Texte]

challenge in this department is how to ensure the triumph of the product over the process.

Now, can I put those words in your mouth too?

**Mr. Shannon:** Yes, sir.

**Mr. Redway:** You agree with those words. Okay. Can I ask you then what progress has been made by your department in in fact achieving that objective of results and output in the trade area? I say that perhaps against the report that the Auditor General has included dealing with the case study on pork marketing in Japan, for instance, in which the Auditor General indicates that at one time Canada had a substantial share of the Japanese market, but recently the share of the market was significantly reduced. Canadian pork exports in Japan fell \$202 million in 1982 to \$124 million in 1984. Can you tell me whether that is an example of results in output?

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, I would be happy to try to elaborate on some of the reasons behind the statement in the letter that is signed by Mr. Burney that we have in fact made significant progress, because I believe we have. I will come back to that in a minute.

With respect to the example cited by Mr. Dye in his report on pork marketing, there may well be legitimate examples that can be cited, but I would argue that this is not one of them. There is an explanation for the fact that our market share in pork in Japan in the period 1982-84 fell, and it really is that was a point at which the Danish exporters decided to re-enter the Japanese market with pork bellies, which were cut in a way that made them particularly suitable to the Japanese market. They competed in a very aggressive fashion. As you know, the common agricultural policy of the European community provides substantial financial incentives for exports. In this case they made liberal use of export restitution, which enabled them to gain a substantial share of the market.

• 1015

At the same time Taiwan was competing very aggressively for the market. At this point in time Canadian exporters have found they could get better prices and better terms in the domestic market and in the U.S. markets. It was a combination of these events that led to our loss of market share in Japan during the period in question.

**Mr. Redway:** Did your department do anything to try to sustain the market as far as Canada was concerned?

**Mr. Shannon:** Yes, Mr. Chairman. We have worked very closely with the pork exporters. I gather most of them are in western Canada. We worked very closely with Agriculture Canada and with provincial marketing groups to try to expand our base for agri-food products in Japan and elsewhere.

## [Traduction]

concentrer plutôt sur les résultats et extrants du programme. Le véritable défi posé à la gestion de ce ministère est maintenant d'assurer le triomphe du produit sur le processus.

Êtes-vous d'accord avec cela?

**M. Shannon:** Oui.

**M. Redway:** Vous êtes d'accord. Dans ce cas, votre ministère a-t-il réussi à atteindre l'objectif visé, celui de vous concentrer plutôt sur les résultats et les extrants du secteur commercial? Reportez-vous à ce qu'a dit le Vérificateur général au sujet d'une étude sur la commercialisation du porc au Japon: le Vérificateur général prétend qu'il y a quelque temps, le Canada occupait une part substantielle du marché japonais, mais que cette part a fléchi considérablement depuis peu. De 202 millions qu'elles étaient en 1982, les exportations de porcs canadiens au Japon sont tombées à 124 millions en 1984. D'après vous, est-ce un bon exemple de votre façon de vous concentrer sur les résultats et les extrants?

**M. Shannon:** Monsieur le président, je serais heureux de vous expliquer pourquoi M. Burney a dit cela dans sa lettre, parce que j'estime que nous avons effectivement fait de grands progrès. Mais j'y reviendrai dans un instant.

En ce qui concerne la commercialisation du porc dont parle M. Dye, je ne pense pas que vous ayez raison de citer ce cas en exemple. D'autres exemples sont sans doute plus valables. Notre part du marché du porc au Japon a en effet diminué entre 1982 et 1984, parce que c'est à ce moment-là que les exportateurs danois ont décidé de pénétrer à nouveau le marché japonais en exportant des panses de porc dont la coupe convenait particulièrement bien aux Japonais. La concurrence des Danois a été très farouche. Vous savez sans doute que la Communauté européenne, dans le cadre de la politique agricole généreuse qu'elle a adoptée, incite financièrement ses pays membres à exporter. Dans ce cas, ils ont fait plein usage des compensations, ce qui leur a permis d'enlever une part importante du marché.

Au même moment, Taiwan menait une politique de pénétration très agressive. Concurrentement, les exportateurs canadiens se sont rendu compte que le marché intérieur et les marchés américains leur offraient de meilleurs prix et de meilleures conditions. C'est la combinaison de ces différents événements qui est à l'origine de cette perte de notre part de marché japonais pendant cette période.

**M. Redway:** Votre ministère a-t-il fait quelque chose pour que ce marché ne soit pas perdu pour les Canadiens?

**M. Shannon:** Oui, monsieur le président. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec les exportateurs de porcs, dont la majorité sont originaires de l'Ouest canadien. Nous avons travaillé en étroite collaboration avec Agriculture Canada et avec les offices provinciaux de commercialisation et essayé de trouver de nouveaux marchés pour nos produits alimentaires au Japon et ailleurs.

[Text]

**Mr. Redway:** What specifically do you mean by working very closely with them, sir?

**Mr. Shannon:** I mean we make available to exporters information on marketing in Japan, on barriers to exports to Japan and on how to get around these barriers. I am not sure this is the case for this particular product, Mr. Chairman. But we do such things as bring the exporters to the market and to various export missions, or we bring import groups to Canada to meet at first hand existing or potential Canadian exporters.

**Mr. Redway:** Mr. Shannon, as I understand it, we were already in the Japanese pork market. The issue was trying to maintain our share of the market or to improve it, as opposed to introducing people to it in the first place. What could we do to improve it, sir, or to try to maintain it?

**Mr. Shannon:** I think in this case, Mr. Chairman, I have explained that there was a very aggressive drive on the part of the European Community. This happened to coincide with the view by the Canadian exporters or potential exporters in Canada that they were getting a better return for their product in the domestic market and in the U.S. market. Those are the factors. You cannot direct an exporter to maintain a market share in Japan, if he found he was going to get a better return for his product in the U.S. market.

**Mr. Redway:** So you are in fact telling me we did not do anything; we just let the market forces take their course. Is this what you are saying?

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, this is not what I am saying at all.

**Mr. Redway:** Then tell me what you are saying.

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, in this case if the pork exporter decides he gets a better return in the domestic market, we can make sure he is aware of conditions in the Japanese market. We could continue to work away on the barriers we see to Canadian export to the Japanese market and remain ready to be of assistance to those exporters who want to use our services to tackle the market.

**Mr. Redway:** Is this what you did in this case? What did you do in this case? This is what I am asking.

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, we continued to make our services available to the exporters of pork products.

**Mr. A. Kilpatrick (Assistant Deputy Minister, International Trade Development Branch, Department of External Affairs):** In this instance, Mr. Chairman, we made sure the pork exporters in Canada knew what was happening in Japan, knew that the Danes were re-entering the market, provided information as much as we could get on the prices at which the competitors were selling, and provided, as Mr. Shannon says, our normal assistance. Having looked at all those factors, the industry concluded, at least at that period of time, they could not compete on the terms being offered by the others. The U.S. market at the time was very strong and the industry, after

[Translation]

**M. Redway:** Qu'entendez-vous exactement par collaboration étroite, monsieur?

**M. Shannon:** Nous renseignons les exportateurs sur les méthodes de commercialisation au Japon, sur les obstacles à l'exportation et comment les franchir. Je ne suis pas sûr que nous ayons agi de cette manière dans ce cas particulier, monsieur le président. Mais nous invitons, par exemple, les exportateurs à venir directement sur place et à visiter nos missions commerciales, ou nous invitons des importateurs au Canada pour qu'ils puissent rencontrer sur place les exportateurs canadiens.

**M. Redway:** Monsieur Shannon, sauf erreur, nous étions déjà présents sur le marché du porc japonais. Le but de l'opération était de nous maintenir sur ce marché ou d'y améliorer notre position et non pas d'y introduire des nouveaux venus. Que pouvions-nous faire pour améliorer cette position, monsieur, pour essayer de maintenir notre part?

**M. Shannon:** Monsieur le président, comme je l'ai déjà expliqué, la Communauté européenne menait une offensive commerciale très agressive. Simultanément, les exportateurs canadiens ou les candidats canadiens à l'exportation se sont rendu compte que le marché intérieur et le marché américain leur offraient de meilleures conditions pour la vente de leurs produits. Il y avait donc ces facteurs. Vous ne pouvez exiger d'un exportateur qu'il maintienne sa part de marché japonais s'il s'aperçoit que le marché américain est plus rentable.

**M. Redway:** En fait, vous me dites que vous n'avez rien fait, que vous avez simplement laissé les forces du marché dicter leur loi. C'est bien ce que vous me dites?

**M. Shannon:** Monsieur le président, ce n'est pas du tout ce que je dis.

**M. Redway:** Dans ce cas, dites-moi ce que vous dites.

**M. Shannon:** Monsieur le président, si l'exportateur de porc conclut que le marché intérieur est plus intéressant, nous pouvons faire quand même en sorte qu'il n'oublie pas totalement le marché japonais. Nous poursuivons nos efforts de réduction des obstacles rendant difficile l'accès du marché japonais et nous restons à la disposition des exportateurs qui veulent faire appel à nos services pour s'attaquer à ce marché.

**M. Redway:** Est-ce ce que vous avez fait dans ce cas? Qu'avez-vous fait dans ce cas? C'est la question que je vous pose.

**M. Shannon:** Monsieur le président, nos services sont restés à la disposition des exportateurs de produits porcins.

**M. A. Kilpatrick (sous-ministre adjoint, Secteur de l'expansion du commerce extérieur, ministère des Affaires extérieures):** En l'occurrence, monsieur le président, nous avons tenu les exportateurs canadiens de porcs au courant de l'évolution de la situation au Japon, de ce retour sur le marché des Danois, et nous leur avons communiqué autant de renseignements que possible sur les prix pratiqués par leurs concurrents en plus, comme l'a dit M. Shannon, de l'assistance que nous leur fournissons habituellement. Ayant pris connaissance de toutes ces circonstances, l'industrie a conclu, tout du moins dans cette conjoncture, qu'il lui était impossible d'offrir mieux

## [Texte]

considering these factors, chose to concentrate, at least at the time, on the U.S. market.

**Mr. Redway:** So you are saying that you basically supply information about market conditions; is this the idea?

**Mr. Kilpatrick:** In this particular case. As Mr. Shannon said, in the early days when the pork producers were getting into the Japanese market, we, in co-operation with the Department of Agriculture and industry, had trade missions, participated in trade fairs, introduced them to buyers in Japan, and provided some market analysis, which are the sorts of standard things we do to help companies get into the markets. Later on if they conclude they cannot compete or if it is not attractive enough, they may choose to go elsewhere. There is no way we can direct them to reduce their prices to meet the competition.

**Mr. Redway:** I certainly understand this. But I am trying to get at exactly what you do and at what your trade officers and your trade missions do. I take it you are telling me you provide information and introduce people to the market, but there is no other activity provided if we were suddenly faced with a different kind of competition in the supply base. Is it an information-providing service?

• 1020

**Mr. Shannon:** It could be more than that. For example, in manufactured products, if we find we are losing the market share because another competitor has access to export financing which we regard as falling below the norms established internationally, through recourse to the Export Development Corporation, we have the capacity to match financing. We will try to discover the factors which lead to somebody beating us in a market. If we can, we will find means of ensuring that our exporters are not under-equipped to match the existing competition.

**Mr. Redway:** Was there anything of that sort done in this case?

**Mr. Shannon:** In the case of pork bellies, or in the case of European community agricultural exports, we have not yet found a way of bringing discipline to bear on the use of export subsidies. I am led to believe that in the case of the Danish sale of pork to the Japanese market, it was greatly assisted through the use of export restitutions.

**Mr. Redway:** When faced with this kind of competition, you are saying it does not really matter whether we have a trade commissioner in a country. There is nothing we could do.

**Mr. Shannon:** In some cases, there is not an awful lot you can do if you are up against highly subsidized competition. That is one of the purposes of getting into a round of multilateral trade negotiations. It is to get a better handle on the use of both domestic and export subsidies, particularly in the agricultural field.

## [Traduction]

que ses concurrents. À l'époque, le marché américain était très fort et l'industrie, compte tenu de ces circonstances et de la conjoncture, a décidé de concentrer ses efforts sur le marché américain.

**M. Redway:** Donc, pour l'essentiel, vous communiquez des renseignements sur les conditions du marché; c'est bien cela?

**M. Kilpatrick:** Dans ce cas particulier, oui. Comme vous l'a dit M. Shannon, quand les producteurs de porcs ont commencé à s'intéresser au marché japonais, nous avons, en coopération avec le ministère de l'Agriculture et de l'Industrie, organisé des missions commerciales, participé à des foires-expositions, présenté ces producteurs à des acheteurs japonais et réalisé quelques études de marché, c'est-à-dire ce que nous faisons chaque fois que des entreprises canadiennes veulent se lancer à la conquête d'un marché. Si elles concluent par la suite que la concurrence est trop forte ou que ce marché n'est pas suffisamment intéressant, elles peuvent décider d'aller ailleurs. Nous ne pouvons en aucune manière leur imposer de réduire leurs prix pour rivaliser avec leurs concurrents.

**M. Redway:** Je le comprends fort bien. Je veux simplement savoir exactement ce que vous faites et ce que fait le personnel de vos missions commerciales. Vous me dites donner des renseignements et introduire les nouveaux venus sur le marché mais rien n'est prévu en cas d'arrivée soudaine de concurrents différents sur le marché. Vous êtes un simple service de renseignements?

**M. Shannon:** Nous sommes plus que cela. Par exemple, s'agissant de produits manufacturés, si nous constatons que nous sommes en train de perdre un marché parce qu'un de nos concurrents bénéficie d'un financement à l'exportation supérieur aux normes internationales, nous pouvons faire appel à l'appui financier à la Société d'expansion des exportations. Nous essayons de découvrir les atouts de nos concurrents et, si nous y parvenons, nous trouvons les moyens permettant d'assurer que nos exportateurs soient sur un pied d'égalité avec leurs concurrents.

**M. Redway:** N'avez-vous rien fait de ce genre dans le cas qui nous intéresse?

**M. Shannon:** Dans le cas des penses de porc, ou dans le cas des exportations agricoles de la Communauté européenne, nous n'avons pas encore trouvé de solution permettant de discipliner la pratique des subventions à l'exportation. Je crois que la vente de porcs danois sur le marché japonais a grandement bénéficié de compensations à l'exportation.

**M. Redway:** Donc, dans de telles circonstances, que nous ayons ou non une représentation commerciale dans un pays ne change pas grand-chose à l'affaire. Nous ne pouvions rien faire.

**M. Shannon:** Dans certains cas, il n'y a pas grand-chose qu'on puisse faire si nos concurrents sont fortement subventionnés. C'est une des raisons pour lesquelles ces négociations commerciales multilatérales sont si utiles. Elles permettent de remettre de l'ordre dans la pratique des subventions, tant sur le



[Text]

**Mr. Redway:** Mr. Shannon, when we began to discuss the pork situation in Japan, you indicated there were legitimate examples of problems where we had lost trade, but this was not one of them. Could you tell me some of the legitimate examples?

**Mr. Shannon:** I did not say that, Mr. Chairman. I said perhaps Mr. Dye might find some, but this was not one of them. That was my comment.

**Mr. Redway:** That was not my interpretation of your comment. That is what you are telling me. As far as the kind of service you provide in Japan or elsewhere, as I understand it from Mr. Dye's report, no type of basic service level criteria are set out by the department for a trade mission such as Japan. Is that right?

**Mr. Shannon:** It is right and it is wrong. The level of service which our trade commissioners and our embassies generally make available varies from country to country. To a large extent, it depends on the method of doing business in these countries.

For example, an exporter trying to sell a product in Los Angeles, Chicago or St. Louis does not need the same kind of assistance as the exporter who is trying to sell a product in Tokyo. Tokyo is a very complex market with a consumption and distribution system which is difficult to understand, even for seasoned observers. The exporter going to that country, or even in other cases to centrally planned economies like the U.S.S.R., does not get a great deal of assistance. You will find a standard developed for Tokyo would not be applicable to Chicago. Certainly, it would not be applicable to Peking or to Moscow.

**Mr. Redway:** Is there a standard for Tokyo?

**Mr. Shannon:** There is no measure. I am aware of no list of services which exists to govern the activities of our trade commissioners in Tokyo. There are many established means of delivering our program for a mission like Tokyo, or for other missions.

**Mr. Redway:** Why is there no list of services?

**Mr. Shannon:** I guess, Mr. Chairman, that first of all the list would vary from post to post. Perhaps we could consider looking at establishing what would be a representative list of services. But the programs are well known to the trade commissioners and, indeed, to the business community.

**Mr. Redway:** How do you judge or appraise the performance of one of your trade commissioners?

**Mr. Shannon:** Through a variety of means, Mr. Chairman. As I mentioned at the outset of my remarks, we have a new system in place now which enables us to gather and disseminate information. This enables the posts to project their objectives and their action program to achieve those objectives. This has been computerized and made available to government

[Translation]

plan intérieur que sur le plan des exportations, surtout dans le domaine agricole.

**M. Redway:** Monsieur Shannon, au début de la discussion sur la situation du porc au Japon, vous avez dit qu'il était arrivé que nous perdions des marchés par notre faute, mais qu'en l'occurrence, ce n'était pas le cas. Pourriez-vous me citer des exemples?

**M. Shannon:** Ce n'est pas ce que j'ai dit, monsieur le président. J'ai dit qu'en cherchant, M. Dye pourrait peut-être en trouver, mais certainement pas celui-là. C'est ce que j'ai dit.

**M. Redway:** Ce n'est pas ce que j'avais compris. C'est ce que vous me dites. En ce qui concerne le genre de service que vous offrez au Japon ou ailleurs, si je comprends bien le rapport de M. Dye, le ministère, pour une mission commerciale comme celle du Japon, n'établit pas de liste de critères minimums pour ce genre de service de base. C'est exact?

**M. Shannon:** C'est exact et c'est faux. Le type de services offerts d'une manière générale par nos missions commerciales et nos ambassades varient d'un pays à l'autre. Dans une large mesure, c'est fonction des traditions commerciales de chacun des pays concernés.

Par exemple, un exportateur essayant de vendre un produit à Los Angeles, Chicago ou St-Louis n'a pas besoin du même genre d'assistance que l'exportateur qui essaie de vendre un produit à Tokyo. Le marché de Tokyo est très complexe, avec un système de distribution et de vente difficile à comprendre, même pour l'observateur chevronné. L'exportateur confronté à un tel marché, ou confronté à des économies centralisées comme celle de l'URSS, bénéficie d'une aide très limitée. Ce qui vaut pour Tokyo ne vaut pas pour Chicago et certainement pas pour Pékin ou Moscou.

**M. Redway:** Y a-t-il quelque chose pour Tokyo?

**M. Shannon:** Non. Que je sache, il n'y a pas de liste de services régissant les activités de notre mission commerciale à Tokyo. Une mission comme celle de Tokyo, tout comme les autres missions, dispose de toute une série de moyens de mettre en oeuvre notre programme.

**M. Redway:** Pourquoi n'y a-t-il pas de liste de services?

**M. Shannon:** Je suppose, monsieur le président, pour commencer, que cette liste varierait d'une mission à l'autre. Nous pourrions peut-être envisager d'établir une liste représentative de services. Il reste que les missions commerciales connaissent très bien les programmes, tout comme d'ailleurs les chefs d'entreprise.

**M. Redway:** Comment jugez-vous ou évaluez-vous la prestation de vos missions commerciales?

**M. Shannon:** En appliquant toutes sortes de mesures, monsieur le président. Comme je vous l'ai signalé au début, nous avons maintenant un nouveau système qui nous permet de regrouper et de diffuser l'information. Cela permet à nos missions de déterminer leurs objectifs et le programme nécessaire à leur réalisation. Tout est informatisé et mis à la

[*Texte*]

departments, to the provinces and it will be made available to... in fact, it is being made available to businesses.

The product of the whole planning process is put into a series of books designed to be helpful to exporters on a sectoral basis and on a regional basis. We have put in place a quarterly tracking system in which the objectives of the trade commissioner at a given post are laid out. It provides a means of measuring the extent to which those objectives are being met and it enables us to track progress, for example, on whether we are achieving our newly identified market objectives in given countries.

**Mr. Redway:** As I understand it, you have 121 posts around the world. Is that correct?

**Mr. Shannon:** Yes.

**Mr. Redway:** I take it, then, you have specific objectives for increasing Canada's share of the market in those various countries represented by the 121 posts. Is that right?

**Mr. Shannon:** What we try to do, Mr. Chairman, with post after post is to—first of all the objectives for the department as a whole, the trade functions of the department as a whole, are worked out in Ottawa through consultation with senior officials in the Department of External Affairs. Those objectives are then discussed with key departments in town like DRIE and Defence and others—Investment Canada—to be sure that our perspectives are reinforcing with their perspectives in this market.

They are then sent to each of the missions where the mission's input is sought. The mission takes this material and designs its own objectives for the post for the year ahead. They set their priorities in that way and identify those market areas that they believe are the most attractive ones to target.

This material comes back to Ottawa and is put in the form of the books I referred to. We take it on a global basis and synthesize the materials so that we have available to us, to other departments and to exporters, a synopsis of objectives and market performance both on a regional and a sectoral basis. Through the quarterly tracking system we are then able to see to what extent these objectives are being attained.

The other method we have of assessing the activities of our trade commissioners abroad and our trade effort abroad, is through the numerous comment reports we get back from exporters. Be they successful exporters or unsuccessful exporters they do tend to keep us abreast and keep the embassy abreast of their activities and the extent to which our posts are able to help them.

**Mr. Redway:** I take it that one of the basic objectives would be to try to increase the Canadian exports to these various markets, is that right?

**Mr. Shannon:** Yes, sir.

**Mr. Redway:** Can you tell me what sort of target we would have had for last year, say, and to what extent we met that target in increasing our exports abroad?

[*Traduction*]

disposition des ministères, des provinces et bientôt... en fait, déjà mis à la disposition des chefs d'entreprise.

Notre objet est de réunir tous ces renseignements dans une série de brochures destinées à aider les exportateurs sur une base sectorielle et régionale. Nous avons un système de planification et de suivi qui fait trimestriellement le point sur les objectifs de chacune des missions commerciales. Ce système permet de déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont réalisés et nous permet de déterminer, par exemple, si les nouveaux objectifs concernant un marché donné sont en voie de réalisation.

**M. Redway:** Si je ne m'abuse, vous avez 121 missions commerciales. N'est-ce pas?

**M. Shannon:** Oui.

**M. Redway:** Je suppose que vous avez pour objectif d'augmenter la part du Canada dans le marché de ces divers pays représentés par ces 121 missions. N'est-ce pas?

**M. Shannon:** Ce que nous essayons de faire, monsieur le président, mission par mission... pour commencer, les objectifs du ministère, ses fonctions commerciales, sont fixés à Ottawa par les hauts fonctionnaires des Affaires extérieures. Ces objectifs font ensuite l'objet de discussions avec les ministères clés tels que ceux de l'Expansion régionale économique, de la Défense, etc... Investissement Canada... de manière à assurer une coordination et une complémentarité des efforts.

Ils sont ensuite envoyés à chacune des missions avec un questionnaire. Chacune des missions établit ses propres objectifs pour l'année à venir. Elles déterminent leurs priorités et identifient les marchés les plus susceptibles de répondre aux attentes.

Ces renseignements sont communiqués à Ottawa et regroupés dans ces brochures dont je vous ai parlé. Nous faisons une synthèse afin d'avoir à notre disposition et à la disposition des autres ministères et des exportateurs un tableau d'ensemble d'objectifs et de performances de marché tant sur une base régionale que sur une base sectorielle. Grâce au système de planification et de suivi, nous pouvons faire le point tous les trimestres et déterminer dans quelle mesure ces objectifs sont réalisés.

L'autre moyen qui nous permet d'évaluer les activités de nos missions commerciales à l'étranger et les résultats de nos efforts commerciaux à l'étranger, ce sont les nombreux rapports que nous communiquent les exportateurs. Que leurs entreprises aient été fructueuses ou infructueuses, ils nous tiennent au courant, ils tiennent nos ambassades au courant de leurs activités et nous disent dans quelle mesure nos missions commerciales ont pu ou non les aider.

**M. Redway:** Je suppose qu'un de vos premiers objectifs est d'augmenter au maximum les exportations canadiennes vers ces divers marchés, n'est-ce pas?

**M. Shannon:** Oui, monsieur.

**M. Redway:** Pouvez-vous me dire quel objectif nous nous sommes fixés, disons, l'année dernière, et dans quelle mesure

[Text]

**Mr. Shannon:** Perhaps my colleagues have figures that are not available to me, Mr. Chairman. I am not aware that we have set a global target for export performance.

What we do is, market after market, look at those areas where we think we can advance or consolidate our position in a market or advance our position in a market. It is best done through trying to match Canadian expertise and goods and services with our knowledge of where our given market is going and what our prospects for either consolidating or advancing our positions are.

• 1030

**Mr. Redway:** I take it then that there are individual targets for all 121 posts.

**Mr. Shannon:** There are in each of the posts, Mr. Chairman; they do set out those areas where they feel we have a good opportunity to sustain our market share and to increase our market share.

**Mr. Redway:** In how many of the 121 posts did we increase our market share last year?

**Mr. Shannon:** I do not have an answer to that.

**Mr. Redway:** In how many did we sustain our market share last year?

**Mr. Shannon:** I would be happy to try to get those figures for the committee, Mr. Chairman. I do not have them with me.

**Mr. Kilpatrick:** One figure, Mr. Redway, that might be interesting is our global market share last year did go up to about 4.7%, which is the highest global share we have had in 20 years. For individual countries, we have them and we could get that information for you. I am sorry I do not have an aggregate that I could give you. We do it, as Mr. Shannon said, by sector, which we think is more meaningful than aggregating it.

The other comment perhaps I could make is that at posts there are really two categories of work that we do. One is planned in the way that Mr. Shannon indicated, where we choose some sectors for attention. But equally important, or perhaps more important, is the responsive work to individual exporters, which you cannot forecast. The exporter that is interested in exploring the market in China or Thailand and wants help gets help. Whether or not he is in any plan that we have conceived does not matter if he has legitimate interests in the market. That sort of responsive work is obviously difficult to program.

**Mr. Redway:** Do you not appraise or rate your performance and the performance of each one of the posts as against their targets and as against the extent to which they have increased or consolidated our share of the market?

**Mr. Kilpatrick:** We attempt to do that, but you also have to keep in mind that there are countries where limiting damage

[Translation]

nous l'avons atteint, dans quelle mesure nous avons augmenté nos exportations?

**M. Shannon:** Mes collègues ont peut-être des chiffres que je n'ai pas, monsieur le président. Que je sache, nous ne nous sommes pas fixés d'objectif d'exportation global.

Dans chaque marché, nous nous intéressons aux secteurs où nous estimons pouvoir consolider notre position ou la faire progresser. Compte tenu de l'évolution de tel ou tel marché, il faut y faire correspondre les biens et les services canadiens qu'il réclame et déterminer nos chances de consolidation ou de progrès.

**M. Redway:** Je suppose alors que des objectifs personnalisés sont assignés à chacune des 121 missions.

**M. Shannon:** Monsieur le président, chacune des missions identifie les secteurs dans lesquels nos chances de consolidation ou d'augmentation de notre part de marché sont les meilleures.

**M. Redway:** Dans combien de ces 121 marchés avons-nous accru notre part l'année dernière?

**M. Shannon:** Je n'ai pas la réponse à cette question.

**M. Redway:** Dans combien avons-nous maintenu notre part de marché l'année dernière?

**M. Shannon:** Je me ferai un plaisir de vous communiquer ces chiffres, s'ils existent, monsieur le président. Je ne les ai pas.

**M. Kilpatrick:** Nous avons un chiffre qui devrait vous intéresser, monsieur Redway. L'année dernière, notre part globale du marché est montée à environ 4,7 p. 100, pourcentage record pour les 20 dernières années. Nous avons les chiffres par pays et nous pourrions vous les donner. Je m'excuse mais je n'ai pas de chiffre global à vous donner. Comme vous l'a dit M. Shannon, nous le faisons par secteur, ce qui à mon avis, est plus utile.

Je pourrais peut-être ajouter que nos missions se voient assigner deux tâches principales. Tout d'abord, il y a cette tâche de planification dont vous a parlé M. Shannon qui nous permet d'identifier et de choisir certains secteurs. Deuxième tâche tout aussi importante ou peut-être plus importante, l'information individuelle des exportateurs, et en la matière les prévisions sont impossibles. Il y a l'exportateur qui s'intéresse au marché chinois ou au marché thaïlandais et qui veut des renseignements. Qu'il s'inscrive ou non dans une de nos stratégies importe peu si son intérêt pour ce marché est légitime. C'est le genre de service difficile à programmer, c'est évident.

**M. Redway:** N'évaluez-vous pas votre performance et la performance de chacune de ces missions en fonction des objectifs fixés et en fonction de l'accroissement ou de la consolidation de notre part du marché?

**M. Kilpatrick:** Nous essayons de le faire, mais il ne faut pas non plus oublier que dans certains pays limiter les dégâts peut



[Texte]

could be at any given time an important objective; I mean, they are not all growth markets. So yes, we have targets, but in some cases our exports might have declined by 5% and our post might have had a major contribution to make. I mean, if you have a country that is in serious difficulty, or a country whose imports are actually being reduced, then the target is quite different from a growth market. So it varies a lot from embassy to embassy.

**Mr. Redway:** I am about to hand over the questioning to somebody else, but as a last question on that very point, is that not one of the objectives, the point you have just raised? When you are setting your targets and your objectives and there is a bleeding off in some market, is one of the objectives not to try to hold and sustain that?

**Mr. Kilpatrick:** Of course it is, sir.

**Mr. Shannon:** Maintaining and consolidating our position in markets has been quite important, for example, in the last period in Latin American, where because of debt there has been a significant and deliberate shrinking of imports, particularly of consumer goods. In a case like that, obviously one of the roles of our mission has to be to try to defend and consolidate our position to the extent that the Brazilians or whoever it is have access to hard currency to meet their import bills.

**Mr. Redway:** But surely you appraise and rate your staff and your posts against those targets, whether they may be consolidating, increasing, sustaining, whatever.

**Mr. Shannon:** Yes, we do.

**Mr. Redway:** But you do not have those figures with you today.

**Mr. Shannon:** No, but we will get them for you.

**Mr. Redway:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye, do you have some comments to add further to this first series of questions?

**Mr. Dye:** No.

**Le vice-président:** Monsieur Grondin, êtes-vous prêt à prendre la parole?

**M. Grondin:** Oui. Je veux poser une question sur le personnel en particulier. Dans le commentaire d'ouverture de M. Dye, on dit à la page 3:

Nous avons observé que dans certaines missions, le ministère avait fait une étude des tâches qu'il serait possible de confier aux personnes engagées dans le pays hôte de la mission, mais qu'il n'existait pas de mécanismes qui puissent permettre de faire profiter les autres missions des leçons acquises.

Que pense le ministère de l'observation du vérificateur général, à savoir que les résultats des études effectuées dans certaines missions sur la répartition des fonctionnaires canadiens et des employés recrutés sur place ne sont pas communiqués aux autres missions?

[Traduction]

devenir un objectif important; tous les marchés ne sont pas des marchés croissants. Donc, oui, nous nous fixons des objectifs, mais même si notre mission n'a pas ménagé ses efforts il peut arriver que nos exportations diminuent de 5 p. 100. Si un pays connaît de graves difficultés, ou si un pays réduit délibérément ses importations, l'objectif devient tout à fait différent de celui d'un marché en pleine croissance. Cela varie donc beaucoup d'une ambassade à l'autre.

**M. Redway:** Je vais céder la parole à quelqu'un d'autre mais j'aurais justement une dernière question à vous poser sur ce point. N'est-ce pas justement un des objectifs? Lorsque vous fixez vos objectifs et qu'il y a contraction d'un marché, un des objectifs n'est-il pas de limiter au maximum les dégâts?

**M. Kilpatrick:** Bien entendu, monsieur.

**M. Shannon:** Par exemple, maintenir et consolider notre position sur les marchés d'Amérique Latine est devenu très important depuis un certain temps à cause des énormes problèmes d'endettement, de réduction délibérée des importations, surtout des importations de biens de consommation. Dans un tel cas, il est évident qu'un des rôles de nos missions est d'essayer de défendre et de consolider notre position tant que, disons, les Brésiliens continuent à pouvoir payer leurs factures en devises fortes.

**M. Redway:** Vous devez quand même évaluer, noter votre personnel et vos missions en fonction de ces objectifs, qu'il s'agisse de consolider, d'accroître ou de maintenir notre position.

**M. Shannon:** Oui.

**M. Redway:** Mais vous n'avez pas ces chiffres avec vous aujourd'hui.

**M. Shannon:** Non, mais nous vous les communiquerons.

**M. Redway:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur Dye, avez-vous des commentaires au sujet de cette première série de questions?

**M. Dye:** Non.

**The Vice-Chairman:** Mr. Grondin, are you ready?

**Mr. Grondin:** Yes. I want to ask you a question on staffing. In his opening statement, Mr. Dye, says on page 3:

We noted that, in some missions, the department has reviewed the tasks that could be performed by locally engaged staff, but there was no mechanism for communicating the lessons learned to other missions.

Will the department reply to the Auditor General's comment that lessons learned in reviews of the mix of local versus Canadian staff in some posts abroad were not communicated to other posts?

[Text]

[Translation]

• 1035

**Mr. Shannon:** If I understood correctly, Mr. Chairman, the first question was with respect to Mr. Dye's observations on the question of the extent to which we resort to locally-engaged staff. Again, the answer to that question is that it does vary from mission to mission, but for a variety of reasons there has been an increase in the use of locally-engaged staff. I would be happy to talk just a bit about that.

It is my experience, and I guess it is our collective experience, that there are some markets where rotational staff, Canada-based staff, will be sent for periods of, say, two or three years and then replaced by another Canada-based officer. The reason for that length of tour of duty is the conditions that might be found at the post. Since some of our posts are considered to be hardship posts, it would be unfair to individuals to have them there for more than a defined period of time.

In these posts it is particularly important to have well qualified and able locally-engaged staff, which we do. In recent years there has been, as members know, a significant reduction in the financial resources available to the Department of External Affairs, and now personnel resources. It is a consequence of this that has led us to expand our reliance on locally-engaged staff.

It is also true that as we develop interest in a number of markets, there is a need for a combination of specialty knowledge and language capacity, which is not always available to us in Canada. For that reason, again, there is a tendency to rely more on locally-engaged staff to deliver the product for Canadian exporters.

At the same time we feel there is always a need for Canada-based people at these posts, in part because in some cases questions of confidentiality arise. There is a question of liaising with the host government in question, which can only be done by Canada-based personnel.

**Mr. Grondin:** À la page 11 de la déclaration du ministère, on dit ceci:

... pour des raisons évidentes d'économie, le Ministère est déterminé à utiliser le plus grand nombre possible d'agents de commerce recrutés sur place.

Comment le ministère s'y prend-il pour déterminer le nombre de Canadiens à affecter à ses missions à l'étranger par rapport au nombre de personnes à engager sur place?

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, it really is a process we go through each year where we do a combination of things. Through the trade and investment tracking system and the promotion system I have mentioned, we analyse what our possibilities are in a given market. At the same time, in a separate but concurrent process, we go through a personnel review of the qualifications required to operate in a given post. As well, we do annual assessments of the performance of our locally-engaged employees.

Again, the outcome of this process might mean the addition or contraction of one Canada-based person at a given post; it

**M. Shannon:** Si j'ai bien compris, monsieur le président, la première question portait sur les effectifs de personnel engagé localement évoqués dans le commentaire d'introduction de M. Dye. La réponse est encore la même, cela varie d'une mission à l'autre, mais pour toutes sortes de raisons il y a augmentation des effectifs locaux. Je me ferai un plaisir de vous dire un mot ou deux à ce sujet.

J'ai constaté, et je ne pense pas être le seul, que dans certains pays les agents canadiens sont affectés pour des périodes de, disons, deux ou trois ans puis remplacés par d'autres agents canadiens. La durée de l'affectation est déterminée par les conditions de la mission concernée. Étant donné que certaines missions sont considérées comme difficiles, il serait injuste de les y affecter pour des durées indéterminées.

Dans ces missions il est particulièrement important d'avoir du personnel local qualifié et compétent. Comme vous ne l'ignorez pas, ces dernières années les ressources financières du ministère des Affaires extérieures ont été réduites de manière conséquente et maintenant ce sont les ressources humaines. C'est ce qui explique notre recours accru à du personnel local.

Il est également vrai que nous nous intéressons à un certain nombre de marchés nouveaux, nous avons besoin d'un personnel ayant une combinaison de connaissances et des langues spécialisées qui n'existent pas toujours au Canada. Pour cette raison, encore une fois, nous avons de plus en plus tendance à engager du personnel local pour servir les exportateurs canadiens.

En revanche, nous estimons toujours nécessaire d'avoir du personnel canadien dans ces missions si ce n'est en partie à cause de certaines questions à caractère confidentiel. Il y a des liens à maintenir avec le gouvernement hôte et ces liens ne peuvent être maintenus que par du personnel canadien.

**Mr. Grondin:** On page 17 of the statement by the department, you say:

—for obvious cost considerations, the department is committed to make the greatest use possible of locally-engaged commercial offices.

How does the department determine the mix of locally-engaged vs. Canada-based staff in posts abroad?

**M. Shannon:** Monsieur le président, c'est un exercice auquel nous nous livrons chaque année sur la base de plusieurs considérations. Faisant appel au système de planification et de suivi pour la promotion des exportations et des investissements dont je vous ai parlé, nous analysons les possibilités dans chaque marché. Simultanément, nous procédons à un examen des qualifications nécessaires dans chaque mission. Également, nous évaluons sur une base annuelle la prestation de nos employés locaux.

Le résultat de cet exercice peut signifier l'addition ou la suppression d'un poste canadien dans une mission; il peut

## [Texte]

may mean the replacement of a Canada-based officer with a locally-engaged staff, if in our judgment reduced resources require this to be done. However, the outcome would again vary from mission to mission, just because the conditions at the post vary from place to place.

**M. Grondin:** Avez-vous une idée des économies qui peuvent être réalisées en engageant des personnes sur place plutôt que des Canadiens?

**Mr. Shannon:** Yes. Perhaps my colleagues can give me figures. My recollection, Mr. Chairman, is that the cost of maintaining a locally-engaged employee as opposed to a Canada-based employee is probably in the ratio of 5:1. Obviously the reason for this is that the Canada-based employee will go there with dependants who have to be housed and educated, whereas a locally-engaged employee is already resident there and we are responsible only for his salary.

• 1040

**M. Grondin:** Au paragraphe 9.89 du rapport, on dit ceci:

Le ministère a effectué une révision des services votés pour certaines missions en Europe. Cependant, on ne s'est pas encore servi des leçons tirées de ces examens pour évaluer les ressources employées et celles qui sont nécessaires pour s'acquitter des activités liées au commerce dans les autres missions. Sans une telle évaluation, il est difficile pour le ministère de savoir si les besoins de ressources ont été établis de façon appropriée.

Le vérificateur général semble reprocher au ministère d'être incapable de justifier, jusqu'à un certain point, ses demandes de ressources. Est-ce que le ministère peut donner plus de précisions à ce sujet? Avez-vous réagi à cette remarque que le vérificateur général vous a faite dans son rapport?

**Mr. Kilpatrick:** Mr. Chairman, over the last number of years there has been a significant reallocation of resources from one region to another. Recognizing the importance of the Asia-Pacific region, for example, the growth of our resources has been much higher in that region and some of it has been at the expense of posts in Europe.

We do continue to look at trade flows. I should also emphasize that we consult very frequently with the businessmen, with the private sector and with the Canadian Export Association, who are our clients, as to where their needs are, where they see their priorities and where they are going to concentrate their own activities.

In consultation with the private sector, we have indeed been reallocating resources, particularly from Europe to the countries of the Asia-Pacific region.

**M. Grondin:** En 1983, le Comité avait recommandé au ministère d'améliorer son système de planification et d'affectation des ressources humaines. Le ministère peut-il expliquer pourquoi les plans opérationnels ne contiennent pas les renseignements permettant de prévoir les besoins en ressources humaines? En effet, on dit au paragraphe 9.91 du rapport du vérificateur général:

## [Traduction]

signifier le remplacement d'un agent canadien par un agent local si la réduction des ressources nous y incite. Cependant, encore une fois, cela varie d'une mission à l'autre pour la simple raison que les conditions ne sont pas les mêmes.

**Mr. Grondin:** Have you an idea of the potential cost savings through the use of locally-engaged staff rather than Canada-based staff?

**M. Shannon:** Oui. Mes collègues ont peut-être les chiffres exacts. Si ma mémoire est exacte, monsieur le président, un employé recruté sur place doit probablement coûter cinq fois moins cher qu'un Canadien. Une des raisons évidentes est que l'agent canadien est accompagné de sa famille qu'il faut loger, éduquer, alors que l'employé recruté sur place est déjà résident et que nous n'avons à lui verser que son salaire.

**Mr. Grondin:** Paragraph 9.89 of the AG's report says that:

The department has undertaken "A base" reviews at some European posts. However, the lessons learned from these reviews have not yet been used to determine the human resources in use and needed to deliver the trade function at other posts. Without such an evaluation, it is difficult for the department to conclude on the appropriateness of its stated resource needs.

The Auditor General seems to criticize the department for being unable to some extent to decide on its resource needs. Can the department elaborate? Did you respond to that comment of the Auditor General?

**M. Kilpatrick:** Monsieur le président, les dernières années ont vu une réallocation importante des ressources d'une région à une autre. Reconnaisant l'importance de la région Asie-Pacifique, par exemple, la croissance de nos ressources a été plus élevée dans cette région et en partie aux dépens des missions en Europe.

Nous surveillons de près cette réorientation des échanges commerciaux. J'ajouterais également que nous consultons très souvent les hommes d'affaires, le secteur privé et l'Association canadienne des exportations qui sont nos clients, pour qu'ils nous informent de leurs besoins, de leurs priorités et de l'orientation de leurs activités.

En consultation avec le secteur privé, nous avons réalloué les ressources, tout particulièrement d'Europe vers les pays de la région Asie-Pacifique.

**Mr. Grondin:** In 1983, the committee recommended that the department improve its personnel planning and assignment system. Will the department explain why operational plans do not provide sufficient information to forecast human resource requirements? Indeed, paragraph 9.91 of the Auditor General's report says that:



## [Text]

Les données contenues dans les plans opérationnels ne permettent pas de prévoir les besoins en ressources humaines. Les plans fournissent une estimation du nombre d'années-personnes requis par niveau, par secteur et par mission, mais ils ne donnent aucune information sur les compétences requises pour exécuter les tâches recensées.

Est-ce que le ministère peut expliquer pourquoi les plans opérationnels ne contiennent pas les renseignements nécessaires pour prévoir les besoins en ressources humaines?

**Mr. Kilpatrick:** I think we would argue that our post-planning system, as is now in place and which was being worked on at the time of the audit, does in fact do that. By indicating the priority sectors and indicating the resources required to undertake the program proposed, it does suggest to us what qualifications are required for the job.

I might mention, however, that most of our posts are very small and there is a limit to how much specialization we can have. The majority of our posts only have two officers. While it would be nice to have an electronics specialist and an agricultural specialist and so on, in most posts we cannot have that degree of specialization.

Perhaps I could just give the example of agriculture, where we now sit down with the Department of Agriculture and look at all our posts and decide jointly which posts around the world are top priority in terms of Canadian agricultural exports.

Once we have decided which ones are priority in that sector, we then sit down with the personnel people and select people with qualifications in the agricultural field, so we are attempting to do it and I think we are doing it quite well, given the limitation of the size of our posts and the need to have generalists as opposed to specialists in many of those areas.

**Mr. Shannon:** If I could just add a comment, Mr. Chairman. The other thing is we are trying to build up our capacity to provide specialist service in given markets and we do this through a variety of ways.

We currently have something in excess of 70 people serving the department here or abroad who are brought in from other government departments or in some cases from business, who have the specialized capacities we need.

Sometimes we will identify a need for a specialist capacity in a given market that we do not have available to us. In those cases, we will look around for people we can second and who can provide the service for a given period of time.

We also build up our capacity to have specialized experience available to us by seconding out to other government departments or, in some cases, to the private sector, trade commissioners who then acquire additional expertise they can use in subsequent postings.

## [Translation]

Operational plans do not provide sufficient information to forecast human resource requirements. The plans do provide an estimate of the number of person-years by level required in each branch and post; however, they do not provide any information on the skills needed to complete the tasks identified.

Will the department explain why operational plans do not provide sufficient information to forecast human resource requirements?

**M. Kilpatrick:** Je vous répondrai que c'est exactement ce que nous permet de faire notre système de planification par mission, système maintenant en place et qui était en cours d'élaboration au moment de la vérification. En indiquant les secteurs prioritaires et en indiquant les ressources nécessaires pour assumer les tâches du programme proposé, il nous dit quelles sont les qualifications requises.

J'ajouterais cependant que la majorité de nos missions sont de petite taille et qu'il y a des limites à nos possibilités de spécialisation. La majorité de nos missions ne comptent que deux agents. Il serait agréable d'avoir un spécialiste de l'électronique, un spécialiste de l'agriculture, etc, mais la majorité de nos postes ne nous permet pas ce degré de spécialisation.

Je pourrais peut-être simplement vous citer l'exemple de l'agriculture. Nous sommes en train de passer en revue avec le Ministère de l'Agriculture toutes nos missions pour décider en commun lesquelles de nos missions devraient se voir accorder la priorité en termes d'exportations agricoles.

Une fois que nous nous serons mis d'accord sur les priorités, nous consulterons les responsables du personnel et choisirons les agents qualifiés dans le domaine agricole. C'est donc ce que nous essayons de faire, et je crois que nous le faisons très bien compte tenu de la taille limitée de nos missions et de la nécessité d'avoir des généralistes par opposition à des spécialistes dans beaucoup de ces secteurs.

**M. Shannon:** Permettez-moi de faire une autre observation, monsieur le président. Nous nous efforçons d'offrir des services de spécialistes pour certains marchés et pour ce faire nous avons plusieurs moyens.

A l'heure actuelle, nous avons un peu plus de 70 agents travaillant pour notre ministère à Ottawa ou à l'étranger qui viennent d'autres ministères ou, dans certains cas, de l'industrie parce qu'ils ont les qualifications dont nous avons besoin.

Il nous arrive de constater que dans un certain marché nous avons besoin d'un spécialiste et que nous n'en comptons pas dans nos rangs. Dans ces cas, nous cherchons qui pouvoir détacher d'un autre ministère et qui peut offrir ce service pendant une période de temps déterminée.

Nous avons également un programme dans le cadre duquel des délégués commerciaux sont prêtés à d'autres ministères du gouvernement ou, parfois, au secteur privé, afin qu'ils puissent acquérir, dans des domaines spécialisés, des compétences

[Texte]

**M. Grondin:** Il semble qu'il y a des candidats très qualifiés pour des postes à l'étranger qui ne sont même pas sur la liste des candidats potentiels parce que les données de la liste informatique ne sont pas complètes ou ne sont pas toutes entrées.

Est-ce qu'on fait quelque chose au ministère pour remédier à cette situation et pour embaucher la meilleure personne au bon endroit?

**Mr. Shannon:** I think, sir, we have the capacity now to identify, both through the tombstone data that are on computer and through the appraisal reports that are done annually on the performance of our officers both in Ottawa and abroad. I do not think we would overlook in our own system someone who may have a capacity to be the best person to deliver a program, for example, in Egypt, in Korea or in some other country.

It may well be there are people in government or people in the private sector on whom we do not have information but who can be of help to us. We do find through the process of secondments we put in place that we are finding people both internally and outside who can help us deliver special programs.

**Mr. Grondin:** Good.

**The Vice-Chairman:** Do you wish to add anything?

**Mr. Dye:** Yes, please, Mr. Chairman, just a small point. Our audit records indicate there has not been a decrease in the trade staffing in Europe in order to augment those in Asia. Our records indicate in 1985 there were 221 people in Europe and in 1986 there were 232, an increase of 11. The comparable figures for Asia were 140 in 1985 and 175 in 1986. My audit files indicate there was not a trade-off or a transfer from Europe to Asia.

**Mr. Shannon:** We had better check the numbers again, Mr. Dye. I went through these numbers late last week. Although I do not have the precise numbers here, our numbers show a decline in Europe and a corresponding increase in Asia and the Pacific.

**Le vice-président:** Ces données exactes seront-elles déposées au Comité ultérieurement?

**Mr. Shannon:** Yes, sir.

**Le vice-président:** Ils ont peut-être redécoupé la carte de l'Europe. C'est pour cela que...

**Mr. Shannon:** I will be pleased to make it available, sir.

**Mr. Dye:** Perhaps, Mr. Chairman, the difference is that our 1986 data in our audit files relate to planned figures as opposed to actual.

**Le vice-président:** Merci.

Monsieur Fretz.

[Traduction]

additionnelles qui leur serviront dans des affectations ultérieures.

**Mr. Grondin:** There seem to be well qualified people for overseas postings who are not even on the potential candidates' list because the data of the computer list are not complete or have not all been entered.

Is the department doing anything to remedy the situation and to put the right people in the right place?

**M. Shannon:** Je pense que nous pouvons maintenant trouver les meilleurs candidats grâce à notre base de données informatisées et aux rapports d'appréciation annuels du rendement de nos agents à Ottawa et à l'étranger. Je ne crois pas qu'avec notre système nous puissions ne pas considérer le meilleur candidat qui soit pour assurer la réalisation d'un programme par exemple en Egypte, en Corée ou dans un autre pays.

Il se peut fort bien que nous n'ayons pas d'information sur des fonctionnaires ou des gens du secteur privé qui pourraient nous être utiles. Mais grâce à notre programme de détachements, nous pouvons trouver des gens à l'intérieur et à l'extérieur de la Fonction publique qui peuvent nous aider à réaliser des programmes spéciaux.

**M. Grondin:** Merci.

**Le vice-président:** Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Dye:** Oui, monsieur le président, j'aurais une petite observation à faire. Nos dossiers de vérification révèlent que l'on n'a pas comblé moins de postes au service de nos délégations commerciales en Europe pour accroître le nombre d'affectations en Asie. Nos dossiers montrent qu'en 1985 nous avions en Europe 221 personnes, et en 1986, 232, soit 11 de plus. En Asie, en 1985, nous avions 140 personnes, et en 1986, nous en avions 175. D'après mes dossiers, il n'y a donc pas eu d'échange ou de transfert pour favoriser l'Asie au détriment de l'Europe.

**M. Shannon:** Je pense que nous devrions vérifier nos chiffres à nouveau, monsieur Dye. Je les ai revus à la fin de la semaine dernière. Bien que je n'aie pas les chiffres précis en main, je pense que le nombre d'affectations a baissé en Europe et augmenté d'autant en Asie et dans le Pacifique.

**The Vice-Chairman:** Will the exact figures be provided to the committee later?

**M. Shannon:** Oui, monsieur.

**The Vice-Chairman:** The map of Europe may have been redesigned. This would explain...

**M. Shannon:** Nous nous ferons un plaisir de vous transmettre les données, monsieur.

**M. Dye:** Monsieur le président, la différence s'explique peut-être par le fait que nos données pour 1986 reposent sur des prévisions plutôt que sur des chiffres réels.

**The Vice-Chairman:** Thank you.

Mr. Fretz.

## [Text]

**Mr. Fretz:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Dye, in the back of the book received by the Standing Committee on Public Accounts, there is an article by the *Winnipeg Free Press* dated October 26, 1986, titled "Mismanagement Abroad". I would like to refer to the last paragraph, which reads:

This department is notorious in Ottawa for its incompetence in managing its diplomatic service. That negatively affects the living standards of its luckless employees. In the case of trade, departmental incompetence threatens every Canadian's living standard.

I wonder if you would comment on the paragraph.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, those are sweeping statements. Our audit tends to be more specific on the actual conditions of employment of the trade employees here and abroad, their duties and their activities. We have not come to a conclusion that, because of their performance, Canadians generally are threatened. I have just heard those words but I do not think our audit conclusions would be quite as derogatory.

• 1050

**Mr. Fretz:** Thank you very much. Then what you are saying is that perhaps it is an overstatement and you do not necessarily agree with those words.

**Mr. Dye:** I do not have enough audit evidence to back up that statement.

**Mr. Fretz:** Pardon me?

**Mr. Dye:** I do not have the audit evidence to prove Canadians are being hurt in some way through possible incompetence of trade officers.

**Mr. Fretz:** I realize you have no responsibility to the *Winnipeg Free Press*, or indeed to any press that certainly has freedom in Canada. You aware of the damage that can be done to our foreign service and to the whole political process as a result of articles like that.

**Mr. Dye:** Yes, Mr. Chairman, I am aware and I think it is important we have realism when we are dealing with the affairs of state.

**Mr. Fretz:** I appreciate that. Thank you, Mr. Dye, and perhaps that question was unfair.

Mr. Shannon, you made reference to the sale or lack of sale of pork bellies to Japan.

**Mr. Shannon:** Yes, sir.

**Mr. Fretz:** I have not been directly or indirectly involved to any degree, and I have a limited knowledge, but it seems to me that a number of years ago Canada had a substantial share of sales of pork boneless backs to Japan. Would you, in your opinion, say that cutback has affected the sale of boneless pork backs as well as bellies?

**Mr. Shannon:** Which cutback are you referring to, sir?

## [Translation]

**M. Fretz:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Dye, à la fin du document que le Comité permanent des comptes publics a reçu, il y a un article du *Winnipeg Free Press* daté le 26 octobre 1986, et intitulé *Mismanagement Abroad*. J'aimerais vous citer le dernier paragraphe et vous demander ce que vous en pensez.

A Ottawa, ce ministère a la réputation d'être incompétent en ce qui concerne la gestion de son service diplomatique. C'est le niveau de vie des pauvres employés qui en souffre. L'incompétence du ministère en matière de commerce menace le niveau de vie de tous les Canadiens.

Vos commentaires, monsieur Dye?

**M. Dye:** Monsieur le président, ces affirmations sont d'ordre très général. Nos rapports de vérification ont tendance à être plus précis en ce qui concerne les conditions de travail, les fonctions et les activités de nos employés du service commercial ici et à l'étranger. Nos vérifications ne nous permettent pas de conclure que les Canadiens sont généralement menacés par le rendement de ces employés. Je viens d'entendre ces propos, mais je ne crois pas que nous pourrions tirer des conclusions aussi sévères.

**M. Fretz:** Merci beaucoup. C'est donc dire que vous pensez que c'est une exagération et que vous n'êtes pas nécessairement de cet avis.

**M. Dye:** Je n'ai pas suffisamment de données pour appuyer cette affirmation.

**M. Fretz:** Je vous demande pardon?

**M. Dye:** Mes vérifications ne me permettent pas de conclure que les Canadiens souffrent de quelque façon que ce soit de la présumée incompétence des délégués commerciaux.

**M. Fretz:** Je comprends que vous ne deviez rien au *Winnipeg Free Press* ou à tout autre journal qui exerce son droit à la liberté d'expression au Canada. Vous savez à quel point ce genre d'article peut être préjudiciable à notre service extérieur et à nos institutions politiques en général.

**M. Dye:** Oui je sais, monsieur le président, et je pense qu'il est important d'être réaliste quand on traite des affaires de l'État.

**M. Fretz:** Je suis d'accord. Merci, monsieur Dye; ma question n'était peut-être pas juste.

Monsieur Shannon, vous avez parlé de la vente ou de l'absence de vente de flancs de porc au Japon.

**M. Shannon:** Oui monsieur.

**M. Fretz:** Je ne m'y connais pas tellement dans ce dossier, n'y ayant travaillé ni directement ni indirectement, mais je crois savoir qu'il y a un certain nombre d'années, le Canada possédait une part substantielle du marché d'exportation de dos de porc désossés vers le Japon. Diriez-vous que cette baisse du marché a affecté nos ventes de dos de porc désossés ainsi que nos ventes de flancs de porc?

**M. Shannon:** De quelle baisse parlez-vous, monsieur?



[Texte]

**Mr. Fretz:** You said we were unable to continue the share of market we had in Japan because of the sale by the Danes in Japan of pork bellies. You specifically said pork bellies; you did not say pork. I am wondering if that comment is applicable to boneless pork backs as well as bellies.

**Mr. Shannon:** My knowledge on this issue is not as full as yours, perhaps. The Danes made their penetration of the Japanese market, in my understanding, through using pork bellies that were cut to particular specifications that met Japanese requirements. It was abetted by a very aggressive trade promotion program, a highly competitive trade promotion program by the Danes in Japan. To the best of my knowledge our pork sales to Japan have sustained fairly well, but I would have to turn my colleagues for numbers. I do not have them in my head, sir.

**Mr. Fretz:** Okay. If you could get that information—

**Mr. Shannon:** Yes, I would be pleased to.

**Mr. Fretz:** —I would appreciate that. The reason I ask is that you had specifically said pork bellies and I was wondering if that had affected our share of other exports as well in pork products.

**Mr. Shannon:** I think we have done quite well in pork products, but I will get those numbers to you.

**Mr. Kilpatrick:** Perhaps I could just give you one number now.

**Mr. Fretz:** Yes.

**Mr. Kilpatrick:** Last year, Canadian exports of pork to Japan were \$943 million. So it is still an important market. I do not have a breakdown as to whether it is backs or bellies.

**Mr. Fretz:** I have nothing to compare that to. When you say last year, \$943 million—compared to what?

**Mr. Kilpatrick:** We will get the numbers to you.

**Mr. Fretz:** Thank you. Thank you.

Mr. Shannon, I realize that, again, you are at a bit of a disadvantage, but I just want to read a paragraph from an article entitled *Trade Department Accused of Not Tracking Funds* dated October 22 in *The Ottawa Citizen*. A very brief paragraph . . . Mr. Burney said:

Dye's staff auditors admitted significant progress had been made in tightening up trade program planning, monitoring and reporting since 1984.

Would you agree with that statement?

**Mr. Shannon:** I am sorry. Could I hear it again?

**Mr. Fretz:** Yes. To you, Mr. Shannon. Mr. Burney said:

Dye's staff auditors admitted significant progress had been made in tightening up trade program planning, monitoring and reporting since 1984.

[Traduction]

**M. Fretz:** Vous avez dit que nous avons été incapables de maintenir notre part du marché à cause des ventes de flancs de porc au Japon par le Danemark. Vous avez parlé spécifiquement de flancs de porc, et pas de porcs en général. J'aimerais savoir si votre commentaire s'applique aux dos de porc déossés aussi bien qu'aux flancs de porc.

**M. Shannon:** Ma connaissance du dossier n'est peut-être pas aussi poussée que la vôtre. D'après ce que je peux comprendre, le Danemark a pénétré le marché japonais grâce à l'exportation de flancs de porc coupés selon les spécifications du marché japonais. Le Danemark a réussi à pénétrer le marché grâce à un programme de commercialisation et de promotion très bien conçu et exécuté. D'après ce que j'en sais, nos ventes de porc au Japon se sont assez bien maintenues, mais si vous voulez des chiffres exacts, comme je ne les ai pas en tête, monsieur, je devrai faire appel à mes collègues.

**M. Fretz:** Très bien. Si vous pouviez nous transmettre cette information . . .

**M. Shannon:** Oui, avec plaisir.

**M. Fretz:** . . . je vous en saurais gré. Je vous pose la question parce que vous avez parlé spécifiquement des flancs de porc, et je me demandais si cela avait affecté nos exportations d'autres coupes de porc.

**M. Shannon:** Je pense que nous avons maintenu nos exportations de porc, mais je vais vous obtenir les chiffres.

**M. Kilpatrick:** J'en ai peut-être un à vous donner maintenant.

**M. Fretz:** Oui.

**M. Kilpatrick:** L'an dernier, le Canada a exporté vers le Japon pour 943 millions de dollars de porc. C'est donc toujours un marché important. Je n'ai cependant pas la ventilation pour savoir s'il s'agit de dos ou de flancs.

**M. Fretz:** Je n'ai pas de base de comparaison. Quand vous dites que les exportations s'élevaient l'an dernier à 943 millions de dollars, c'est par rapport à quoi?

**M. Kilpatrick:** Nous vous trouverons les chiffres.

**M. Fretz:** Merci.

Monsieur Shannon, je sais que je vous mets dans une situation difficile, mais j'aimerais vous lire un paragraphe d'un article de l'*Ottawa Citizen* du 22 octobre intitulé: *Trade Department Accused of not Tracking Funds*. C'est un paragraphe très court . . . dans lequel M. Burney dit:

Les vérificateurs du bureau de M. Dye ont dit que des progrès appréciables avaient été réalisés depuis 1984 en ce qui concerne la planification, le contrôle et les rapports relatifs au programme commercial.

Partagez-vous cet avis?

**M. Shannon:** Je m'excuse. Pourriez-vous me relire cela?

**M. Fretz:** Oui. M. Burney a dit:

Les vérificateurs du bureau de M. Dye ont dit que des progrès appréciables avaient été réalisés depuis 1984 en ce qui concerne la planification, le contrôle et les rapports relatifs au programme commercial.

[Text]

**Mr. Shannon:** I think that is true. Mr. Dye will speak for himself, Mr. Chairman. I think the process I described earlier whereby we have put in what I think is a very useful—useful to exporters—system of planning, of monitoring and tracking and assessing our efforts to promote Canadian goods and services abroad, is good.

• 1055

As I mentioned to you, we do have an investment-promotion system in place which evolves out of the departmental planning system. It provides our officers at posts with the vehicle to lay out their objectives and their action plans to meet those objectives and to state what their priorities are going to be. This is put into an integrated computer system in Ottawa which regurgitates, in fact, a series of sectoral synopses and regional synopses that are made available to people interested in the export game, including the exporters themselves, other government departments and provincial governments. We supplement that with a quarterly tracking system which enables us to see to what extent we are in fact making progress in achieving our objectives.

I think the answer to the question is that we have made substantial progress since 1984.

**Mr. Fretz:** Mr. Shannon, that progress is measurable?

**Mr. Shannon:** Yes, it is measurable.

**Mr. Fretz:** Mr. Shannon, the reference to management of the EAMIP states that the steering committee provides guidance for the program and reviews and recommends for approval by the department's executive committee the individual projects in the program as a whole. The steering committee has selected key projects that it wishes to monitor. It will also receive quarterly progress reports on the EAMIP.

Could you tell us, please, what the key projects are?

**Mr. Shannon:** Perhaps I could call on one of my colleagues here.

**Mr. Fretz:** Thank you.

**Mr. Rod Irwin (Director General, Corporate Management Bureau):** The EAMIP program began several years ago.

**The Vice-Chairman:** Would you please identify yourself for the record?

**Mr. Irwin:** My name is Rod Irwin. I am Director General of the Corporate Management Bureau.

The EAMIP program began several years ago as a result of the Comptroller General's IMPAC study. In the last year or so, the program is slowly winding down as most of the projects are being completed. It has in large part been overtaken by the development of a long range management plan in the department which was developed in the course of this year.

A small steering committee of ADMs and chaired by the associate under-secretary has been in place for the last six months, overseeing the phase-in of the long range management

[Translation]

**M. Shannon:** Je pense que c'est vrai. M. Dye pourrait vous dire ce qu'il en pense lui-même, monsieur le président. Le système de planification, de contrôle et d'évaluation des efforts que nous faisons afin de promouvoir les biens et les services canadiens à l'étranger, dont je vous ai parlé tout à l'heure, est très utile pour les exportateurs.

Comme je l'ai mentionné, nous avons, dans le cadre du système de planification du ministère, un programme de promotion des investissements. Il permet à nos délégués commerciaux en poste à l'étranger de fixer leurs plans d'action et leurs priorités en fonction des objectifs à atteindre. Les données sont versées dans un système intégré à Ottawa, qui produit, par la suite, une série de rapports sectoriaux et régionaux mis à la disposition du marché des exportations, notamment des exportateurs, et d'autres ministères fédéraux et provinciaux. Nous avons en outre un système de rapports trimestriels qui nous permet de voir dans quelle mesure nous progressons vers la réalisation de nos objectifs.

Pour répondre à votre question, nous avons effectivement fait des progrès considérables depuis 1984.

**M. Fretz:** Monsieur Shannon, ces progrès sont mesurables?

**M. Shannon:** Oui.

**M. Fretz:** Monsieur Shannon, à propos du Programme d'amélioration des pratiques de gestion du ministère des Affaires extérieures, on dit que le comité directeur établit l'orientation du programme et étudie les divers projets avant d'en recommander l'approbation par le comité exécutif du ministère. Le comité directeur a choisi des projets-clés qu'il souhaite surveiller. Il recevra aussi des rapports trimestriels sur l'évolution des projets dans le cadre du PAGP.

Pourriez-vous nous dire, s'il vous plaît, quels sont les projets-clés?

**M. Shannon:** J'aimerais demander à un de mes collègues de répondre à cette question.

**M. Fretz:** Merci.

**M. Rod Irwin (directeur général, Gestion centrale):** Le PAGP a été mis sur pied il y a plusieurs années.

**Le vice-président:** Pourriez-vous, s'il vous plaît, vous présenter aux fins du compte rendu officiel?

**M. Irwin:** Mon nom est Rod Irwin. Je suis directeur général de la Gestion centrale.

Le PAGP a été mis sur pied il y a plusieurs années, par suite de l'étude du Vérificateur général sur le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion. Depuis environ un an, le programme tire lentement à sa fin, avec la plupart des projets qui sont sur le point d'être terminés. Dans la dernière année, le ministère a élaboré un plan de gestion à long terme pour remplacer le programme.

Un petit comité directeur, composé de sous-ministres adjoints et présidé par le Sous-secrétaire associé, travaille depuis six mois à la mise en oeuvre du plan de gestion à long

## [Texte]

plan. This plan is really taking over from what used to be done by EAMIP in the development of several major management projects in the department to increase efficiency.

**Mr. Fretz:** Mr. Irwin, I wonder if you could give us some specifics regarding the results of looking at those key projects. When we use the term selected key projects I would think that some of those might pop up in your mind. If you could share with the committee just some specifics . . .

**Mr. Irwin:** I could. I would like to provide you with an outline of the plan in writing, which I do not have with me, but I certainly will provide you with more detail.

One of the two major elements of the long range management plan which is referred to by the Auditor General in the comprehensive trade audit report has been conducting A-base or resource reviews of all programs abroad, post by post.

This process, which is really an enormous job of going around the world looking at every program in each post with a small team of people composed mainly of line managers with experience in the particular programs, has been under way for the last year and a half or so. It has a lot to do with helping the department determine the mix between locally engaged and Canada-based officers in various programs in our posts around the world, looking at every position and taking into account the environmental factors in various parts of the world that determine whether you should have  $x$  number of Canada-based officers for  $x$  number of locally engaged people. This is one major resource management project of the department.

• 1100

The other one also relates in part to one of the Auditor General's criticisms of the department and it has to do with electronic data processing equipment and the photograph that appeared in chapter 9.

The department has developed over the course of this year and has recently obtained the approval of Treasury Board ministers to the first phase of a major computerized communications project, which is extremely large.

It is of the magnitude of a major Crown project for the department and it is designed to come up with a single compatible set of communications and computer systems equipment throughout the department—in fact globally, as well—and we regard this as one really very significant project.

It is very big, it is going to take several years, and it is going to produce some very interesting resource savings for the department in the long run, as well.

**Mr. Fretz:** Thank you, Mr. Irwin. I have one final question regarding the key projects. Did this occur in each of the geographic sectors including Asia, Europe and the United States?

**Mr. Irwin:** We have taken the approach on all of these projects to look globally at the department. I can say that on

## [Traduction]

terme. Appelé à remplacer le PAPG, ce plan sert à établir de grands projets de gestion au sein du ministère, dans le but d'améliorer son efficacité.

**M. Fretz:** Monsieur Irwin, pourriez-vous nous donner des détails en ce qui concerne les résultats des études de ces projets-clés. Vous avez parlé de la sélection de projets-clés, il doit sûrement y en avoir qui vous viennent à l'esprit. Pourriez-vous donner au Comité quelques détails . . .

**M. Irwin:** Certainement. J'aimerais vous donner un exposé du plan par écrit, mais je n'en ai pas maintenant. Cependant, je peux certes vous en donner un aperçu plus détaillé.

L'un des deux principaux éléments du plan de gestion à long terme, dont le Vérificateur général parle dans son rapport de vérification intégrée, consiste en l'examen du budget A ou des ressources pour tous les programmes exécutés à l'étranger, poste par poste.

Le processus est en marche depuis environ un an, un an et demi. C'est véritablement une tâche énorme qu'accomplit une petite équipe composée principalement de chefs de service, qui ont une expérience pertinente des domaines et qui font le tour du monde pour examiner chaque programme de chaque poste à l'étranger. Cet exercice a pour but d'aider le ministère à déterminer la répartition entre les employés embauchés sur place et les agents établis au Canada, et qui travailleront aux divers programmes exécutés dans nos bureaux à travers le monde, à examiner chaque poste et à prendre en considération les facteurs environnementaux dans les diverses régions du monde, afin de déterminer combien d'agents du Canada seront affectés aux projets à l'étranger, et combien de personnes seront embauchées sur place. Voilà un grand projet de gestion des ressources du ministère.

Il y a aussi un autre projet qui découle en partie d'une critique du Vérificateur général à propos du ministère; il concerne le système de traitement des données et la photographie que l'on trouve au chapitre 9.

Cette année, le ministère a mis au point un grand projet de communications informatisé, un énorme système dont la première phase vient d'être approuvée par le Conseil du Trésor.

Il s'agit d'un projet d'Etat majeur qui consiste à mettre au point un système unique d'informations et de communications qui servira à l'ensemble du ministère—en fait, partout dans le monde. C'est véritablement un projet de très grande importance.

C'est un très gros projet qui prendra plusieurs années et qui permettra aussi au ministère de réaliser des économies de ressources très intéressantes à long terme.

**M. Fretz:** Merci, monsieur Irwin. J'ai une dernière question au sujet des projets clés. Est-ce que le programme s'applique à toutes les régions du monde, y compris l'Asie, l'Europe et les Etats-Unis?

**M. Irwin:** Le programme s'applique à tous les projets du ministère dans le monde entier. Au chapitre des ressources, par



*[Text]*

resource reviews, for example, we began with the major European posts in the past year or so. We started with London as an experiment several years ago and we moved a little over a year ago to do a resource review of our three missions in Brussels.

From there, we went to do all of our missions in Germany and these have produced resource savings in the European posts that account for some of the decline of resources in Europe in a number of programs, not any single program.

Our resource review teams have just completed, although not published finally, the results for a review of all of the U.S.A. consulates general and in the course of this year, we are now planning to have a look at some of our resources at big posts in Asia and the Pacific. It is a global program. It is a matter of time as to where we can get first.

**Mr. Fretz:** Thank you Mr. Chairman.

**Le vice-président:** Avec votre permission, messieurs les membres du Comité, j'aimerais poser une question supplémentaire à M. Shannon. Elle fait suite à celle posée par M. Fretz sur l'exportation du porc vers le Japon.

Est-ce que le ministère des Affaires extérieures remet en question les observations de M. Dye sur l'exportation du porc au Japon? Est-ce qu'il croit qu'il devrait y avoir un plan de coordination avec les autres ministères impliqués, soit le ministère de l'Agriculture ou celui de l'Expansion industrielle régionale?

**Mr. Shannon:** We are not disputing that in the period 1982 to 1984, there was a reduction in Canadian exports of the product in question to Japan. I think we attribute it to different reasons, which I have outlined to the committee today.

Mr. Chairman, I cannot be specific on the extent of consultation that took place in 1982-84 between ourselves, Agriculture Canada and the pork exporters and the provincial governments that were involved, but I can assure you that there is now a good working relationship in place with the Department of Agriculture—I am not sure that DRIE is involved in this process—but certainly with Agriculture Canada, as well as with the provincial governments and with the export community so the difference, sir, may be in the explanation as opposed to the facts.

**Le vice-président:** Est-ce que M. Ford veut ajouter quelque chose?

Mr. Ford, do you want to add something to Mr. Shannon's comments? The fact that the Secretary of State is working on a close basis with the DRIE department and the Agriculture department as far as the exportation of pork to Japan is concerned.

*[Translation]*

exemple, nous avons commencé, il y a environ un an, à examiner les principales missions d'Europe. Nous avons commencé avec le bureau de Londres il y a plusieurs années, et il y a un peu plus d'un an, nous avons entrepris une étude des ressources de nos trois missions à Bruxelles.

Ensuite, nous avons examiné toutes nos missions en Allemagne et cet exercice a permis de réaliser des économies dans tous les bureaux d'Europe, ce qui explique en partie la baisse des ressources affectées à un certain nombre de programmes européens, et pas à un seul en particulier.

Nos équipes d'examen des ressources viennent de terminer leur rapport, qui n'a pas encore été publié, sur tous les consulats généraux aux États-Unis et, cette année, nous prévoyons faire une étude de certaines de nos ressources dans nos gros bureaux d'Asie et du Pacifique. C'est un programme d'envergure mondiale. Ce n'est qu'une question de temps avant que nous puissions faire le tour.

**M. Fretz:** Merci, monsieur le président.

**The Vice-Chairman:** With your permission, members of the committee, I would like to ask Mr. Shannon a supplementary question. It follows the concern raised by Mr. Fretz about our pork exports to Japan.

Is the Department of External Affairs questioning Mr. Dye's comments on our pork exports to Japan? Do you feel that there should be a co-ordination plan with the other departments involved, whether it be Agriculture or Regional Industrial Expansion?

**M. Shannon:** Nous ne nions pas le fait qu'entre 1982 et 1984 il y a eu réduction des exportations canadiennes du produit en question vers le Japon. Cette situation est due à différents facteurs que j'ai déjà expliqués au Comité aujourd'hui.

Monsieur le président, je ne peux pas vous dire exactement dans quelle mesure il y a eu consultation, entre 1982-1984, entre notre ministère, Agriculture Canada, les exportateurs de porcs et les gouvernements provinciaux intéressés, mais je peux vous assurer que nous avons maintenant de bons rapports avec le ministère de l'Agriculture—je ne sais pas si le MEIR participe à la consultation—mais nous avons certainement de bons rapports avec Agriculture Canada, de même qu'avec les gouvernements provinciaux et les exportateurs; de sorte que la différence, monsieur, se situe sans doute au niveau des explications plutôt que des faits.

**The Vice-Chairman:** Would Mr. Ford like to add anything?

Monsieur Ford, avez-vous quelque chose à ajouter aux commentaires de M. Shannon? Avez-vous quelque chose à dire au sujet du fait que le Secrétaire d'Etat travaille en étroite collaboration avec le MEIR et Agriculture Canada en ce qui concerne les exportations de porcs vers le Japon.

• 1105

**Mr. Terry Ford (Acting Director General, International Co-ordination Branch, Regional Economic Expansion):** I

**M. Terry Ford (directeur général suppléant, Coordination internationale, Expansion industrielle régionale):** Pour ce qui

**[Texte]**

think an important thing to remember in the case of exports to Japan of the pork products in question is, at an earlier time, the Danish product had a large market share in that market. I believe it was then banned for a period of time because of disease problems in Denmark. At that time Canada was able to strengthen its market position in Japan. The U.S. market at that time was not terribly strong.

As the Danish product was then again certified for the Japanese market, they re-entered very aggressively, which was a problem that our department, our food products group, External Affairs, and Agriculture Canada looked at very carefully in terms of ways in which we could try to maintain the share we had achieved over a period of time.

I recall a number of inter-departmental meetings held at that time as to how to grapple with it, but I think, as Mr. Shannon indicated, there were some difficulties because the U.S. market had in fact strengthened considerably and Canadian exporters of the product were focusing more on moving their product into the U.S.

Subsequently, we ran into extensive difficulties with countervail on pork products to the U.S. I recall a number of occasions where we worked with industry representatives, Department of Agriculture, and Department of External Affairs on how we could focus our attention on the countervail process taking place in the U.S., while at the same time continuing to send some missions and continuing to encourage Canadian exporters of pork products, both the food processors from our department's point of view as well as the exporters of the raw product moving into Japan, looking at different ways in which it might be tailored to be more appropriate to Japanese standards.

Again, one of the difficulties we had at that time was that the Canadian industry was focusing very much on its production of product that would be appropriate for the North American economy.

**The Vice-Chairman:** I am happy with these answers.

Monsieur Grondin, s'il vous plaît.

**M. Grondin:** Merci, monsieur le président.

Ma question fait suite à celle que j'ai posée tout à l'heure à savoir que des personnes mieux qualifiées pour des postes donnés à l'étranger ne figurent pas nécessairement parmi les candidats possibles. En 1984, en réponse au rapport du Comité des comptes publics sur la vérification générale précédente, vous aviez décrit les mesures prises en vue d'accroître les ressources affectées au système d'information sur le personnel. Et, à ce moment-là, vous disiez que vous aviez nommé un responsable du système d'information et que vous croyiez que d'ici l'automne, c'est-à-dire septembre ou octobre, le système serait à jour. Et à ce moment-là, vous disiez même que vous entreriez dans la deuxième phase et que vous pourriez, probablement d'ici la fin de l'année, avoir des données pour un effectif d'environ 8,000 employés, dont 4,400 travaillant au Canada.

Étant donné que le ministère est censé avoir accru les ressources affectées à cette fin, pourriez-vous nous dire

**[Traduction]**

est de l'exportation de produits de porc au Japon, il faut se rappeler qu'auparavant les Danois détenaient une part importante du marché. Les importations danoises ont été ensuite interdites pendant une certaine période à cause de certaines maladies au Danemark. Le Canada a donc pu renforcer sa position sur le marché japonais. À l'époque le marché américain n'était pas très fort.

Quand le Japon a ouvert ses portes encore une fois aux produits danois, le Danemark a adopté une stratégie très agressive et le groupe des produits alimentaires de notre ministère, les Affaires extérieures et Agriculture Canada ont examiné les différentes possibilités de maintenir notre part de ce marché.

Je me rappelle plusieurs réunions interministérielles consacrées à ce problème. Mais comme l'a dit M. Shannon, il y avait certaines difficultés reliées au raffermissement prononcé du marché américain et le fait que les exportateurs canadiens envoyaient davantage de leurs produits aux États-Unis.

Par la suite, nous avons connu de sérieuses difficultés à cause de la question d'un droit compensateur pour les produits porcins exportés aux États-Unis. De concert avec les représentants de l'industrie, le Ministère de l'Agriculture et le Ministère des Affaires extérieures nous avons cherché une solution au problème des droits compensateurs aux États-Unis tout en continuant à envoyer certaines missions et à encourager les exportateurs canadiens de produits de porc au Japon, tant de charcuterie que de viande, en essayant de trouver la meilleure façon de satisfaire le consommateur japonais.

À cette époque, l'industrie canadienne mettait l'accent sur un produit adapté au marché nord-américain.

**Le vice-président:** La réponse me satisfait.

Mr. Grondin.

**Mr. Grondin:** Thank you, Mr. Chairman.

My question follows on my previous one, namely the fact that the persons best qualified for positions abroad are not necessarily among the possible candidates. In 1984, in answer to the report of the Public Accounts committee on the previous general audit, you described the precise measures taken to increase the resources devoted to the personnel information system. At the time, you said that you had appointed someone to be in charge of the information system and you expected the system to be up-to-date by the fall, that is September or October. You then expected to be entering into the second phase, and by the end of the year, to be able to provide data for the staff of approximately 8,000 employees, with 4,400 of them working in Canada.

Since the department is supposed to have increased the resources allocated for this purpose, could you tell us why the

**[Text]**

pourquoi l'information contenue dans son système d'information sur le personnel se limite toujours aux données de base et aux affectations des deux dernières années? Est-ce que c'est toujours selon les deux dernières années?

**Le vice-président:** M. Arthur Perron serait en mesure de répondre à votre question, je pense.

**M. Arthur Perron (directeur général, Opérations du personnel, ministère des Affaires extérieures):** Merci, monsieur le président.

À vrai dire, on s'est penchés, il y a à peu près trois ans, sur le manque d'informatisation au service du personnel. Avec l'intégration des deux ministères, on avait un service extérieur qui s'était accru considérablement avec l'arrivée des gens des ministères de l'Emploi et de l'Immigration, et du Commerce international. Donc, pour rendre plus efficace notre opération, on a décidé d'installer sur ordinateur les informations de base sur les employés que l'on avait. Et on fait cela pour chaque catégorie d'employés, que ce soit du côté commerce, politiques, immigration ou autre. Pour cela, on a dû procéder à la création d'un système sur ordinateurs de type IBM PC, donc petit format.

• 1110

Cela nous a permis d'introduire un système qui nous permet maintenant de savoir, parmi la liste des agents, qui parle l'allemand, qui est diplômé en génie, qui est bilingue et qui a de l'expérience en matière de projets dans les pays en voie de développement, par exemple.

On voudrait développer ce système, mais cela exigerait un ordinateur beaucoup plus sophistiqué. À vrai dire, ce qu'on voudrait faire, ce serait d'intégrer ces données dans un système informatique qui pourrait être utilisé par l'ensemble du du Ministère. Cela n'a pas encore été fait parce que le projet auquel M. Irwin a fait allusion, tantôt, soit le projet COSICS, permettrait d'informatiser les communications à travers le monde. Le choix de l'ordinateur pour ce système-là n'a pas encore été fait.

M. Dye a déjà parlé de l'incompatibilité de l'équipement informatique au sein du Ministère et c'est une des raisons pour lesquelles on a préféré retarder notre projet de quelques mois. Donc, ce projet sera mis en œuvre dès qu'on aura choisi l'ordinateur qui pourra servir pour toutes les communications et nous permettre d'utiliser une mémoire beaucoup plus importante.

À l'heure actuelle, on a déjà beaucoup de données, et je dois ajouter qu'elles ne se limitent pas à deux ans. On en a également d'autres qui nous donnent l'historique des emplois et des agents au ministère.

**M. Grondin:** Est-ce que ça veut dire que, lorsque vous procédez à des affectations, vous ne vous servez pas uniquement des données que vous avez dans votre système informatisé mais qu'il vous arrive de consulter une autre liste d'agents qui, eux aussi, pourraient posséder les qualifications requises pour remplir le poste?

**[Translation]**

information contained in its personnel information system is still limited to basic data and to assignments for the past two years? Is it still limited to the past two years?

**The Vice-Chairman:** I believe that Mr. Arthur Perron will be able to answer your question.

**Mr. Arthur Perron (Director General, Personnel Operations Bureau, Department of External Affairs):** Thank you, Mr. Chairman.

Some three years ago we did indeed study the lack of computerized personnel information. Following the amalgamation of the two departments, there was a considerable increase in the foreign service with the arrival of employees from the Department of Employment and Immigration and International Trade. To make our operation more efficient, we decided to computerize our basic information on our employees. This was done for each category of employee, trade, political, immigration or others. It was necessary to set up an IBM PC computer type system, in other words a small format.

Thus we have a system that can tell us which of our officers speaks German, has a degree in engineering, is bilingual and has experience with projects in developing countries, for example.

We would like to further develop the system but it would require a much more sophisticated computer. We would actually like to include this data in a computerized system that could be used for the entire department. This has not yet been done, because the annual project to which Mr. Irwin referred, that is COSICS would make it possible to computerize communications throughout the world. The choice of a computer for this system has not yet been made.

Mr. Dye has already talked about the incompatibility of the computer equipment in the department and this is one of the reasons why we preferred to delay our project a few months. The project will be implemented once a computer has been chosen for all communications, and we will be able to use a much larger memory.

Right now we already have a lot of data and I should point out that they are not limited to a two year period. We have other data on the background of jobs and officers in the department.

**Mr. Grondin:** Does that mean that when you make assignments, you will not only use the data you have in your computerized system but you also take a look at another list of officers who might also have the qualifications required for the position?



## [Texte]

**M. Perron:** Exactement. Je suis content que vous souleviez la question parce que cette liste-là, c'est tout à fait à titre indicatif. Nous nous en servons comme point de départ. Donc, on peut se retrouver avec cinq ou dix noms éventuellement et cela nous permet, selon des critères bien définis, de n'oublier personne. Cela nous permet également de voir qui, sur la liste informatisée, possède toutes les qualités requises.

Mais, comme je vous l'ai dit, c'est tout à fait à titre indicatif. Il faut dire que le processus qui nous amène à choisir un individu pour un tel poste commence à l'automne et ce, avec les sous-ministres adjoints qui représentent toutes les régions du monde. Nous rencontrons les représentants d'une région et nous discutons de leurs besoins, de leurs orientations, de leurs priorités, de l'expertise nécessaire et des changements à apporter pour atteindre ces objectifs.

Par la suite, la liste que nous avons sur ordinateur est utilisée à titre indicatif. On va aussi puiser dans les informations concernant le groupe des délégués commerciaux. Mais on peut, avec les bureaux régionaux, c'est-à-dire avec les personnes responsables d'une région donnée, discuter de la possibilité de faire venir des gens de l'extérieur ou d'autres ministères. Pour ce faire, on invite, très souvent, les ministères à nous présenter des candidats qui auraient le profil nécessaire. On utilise également le programme *Échange Canada*, mis sur pied par la Fonction publique du Canada, lequel nous permet de faire venir des gens du secteur privé. Donc, c'est tout à fait à titre indicatif. Il y a beaucoup d'autres éléments ou informations de disponibles.

**M. Grondin:** Est-ce que le vérificateur général considère que ces informations sont satisfaisantes par rapport à la crainte exprimée au paragraphe 9.92 de vos remarques? À savoir que:

Par conséquent, il se peut que des candidats mieux qualifiés pour un poste donné ne soient pas envisagés.

Est-ce que vous trouvez cela satisfaisant comme réponse?

**M. Dye:** Monsieur le président, lorsque nous avons fait la vérification, il y avait seulement 70 p. 100 du personnel des Affaires extérieures dont les coordonnées étaient sur ordinateur. Depuis, plusieurs améliorations ont été apportées au système informatisé.

**M. Grondin:** Merci.

**Le vice-président:** Monsieur Redway.

## [Traduction]

**Mr. Perron:** Exactly. I am glad you raised the question since this list is used for information purposes. It is a starting point. Thus we may come up with five or ten names and we can be sure that no one has been overlooked, under the precise criteria. We can also find out, who, on the computerized list, has the required qualifications.

But, as I said, it is for information purposes. The process leading up to the choice of an individual for a particular position begins in the fall and involves the assistant deputy ministers representing the various regions of the world. We meet the representatives of a particular region and we discuss their requirements, their orientation, their priorities, the expertise required and the changes to be made to meet such objectives.

Our computerized list is then used for information purposes. We also consult information on the trade commissioner's group. But in our discussions with the regional offices, that is the persons responsible for a given region, we may also discuss the possibility of bringing in someone from the outside or from another department. We often invite departments to suggest to us candidates with the appropriate profile. We also use the Exchange Canada Program set up by the Public Service of Canada and in this way we can bring in people from the private sector. Therefore, it is used exclusively for information. There are many other factors or sources of information available.

**Mr. Grondin:** Does the Auditor General consider such information satisfactory in relation to the fear expressed in paragraph 9.92?

Namely, "therefore it is possible that better qualified candidates for a position may not be considered".

Are you satisfied with the answer?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, when we did our audit, personnel information was computerized for only 70% of the staff of External Affairs. Since then, several improvements have been made to the computerized system.

**Mr. Grondin:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** Mr. Redway.

**Mr. Redway:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like to return briefly, hopefully, to the question of service and performance in the various posts. In Mr. Dye's report, Mr. Shannon, he makes the following statement, and I would like to have your comments on it.

External Affairs did have information on the pork marketing situation, but there was no framework within which to act on it. While the Posts and Headquarters took some specific steps toward market development, these steps were not part of an overall management plan. Given the size of this market, we believe an explicit management plan

**M. Redway:** Merci beaucoup, monsieur le président. J'aimerais revenir brièvement sur la question des services et du rendement dans les diverses missions. Dans son rapport, monsieur Shannon, M. Dye fait le commentaire suivant, et j'aimerais que vous me disiez ce que vous en pensez.

Le ministère des Affaires extérieures disposait de renseignements sur la mise en marché du porc, mais n'avait aucun cadre d'action lui permettant d'agir sur la situation. Quoique la mission et l'administration centrale aient effectué quelques démarches précises pour développer ce marché, ces démarches ne s'inscrivaient dans aucun plan d'ensemble de gestion. Étant donné la taille de ce marché,

[Text]

including a framework for action is a minimum expectation in a strategy to protect Canadian trade interests abroad.

May I have your comments on that, sir?

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, I have commented on our efforts, and I was very pleased to hear the comments of my colleagues from DRIE on the effort made at the time to consolidate and hopefully recapture a market share for our pork product in Japan. If we were to encounter a situation like that today, in the Japanese market, for example, my expectation would be we would get an early warning signal from the post in question, or from the exporter in question, that in fact our market share was at risk, or there were major new market openings that unless we took certain action we would not meet expectations. In which case that signal would be passed back to the regional bureau in the Department of External Affairs which would pull together the players involved in our export interests in Japan with respect to that product in question. They would be, in the normal course of events, the producers and exporters themselves, obviously, and other government departments, particularly in this case Agriculture Canada, DRIE, and the people concerned at the provincial level. An effort would be made to see to what extent we could rectify the problem.

The strategy would be devised in light of the situation we faced, but the basic components of the strategy would be a knowledge of the market situation, having people on the ground who understood the marketing of the product in question and understood the rules of the Japanese market and how best to access it. It would be the players involved—the exporters; the government departments concerned; the export association, if there is an export association for the product in question—and a response would be fashioned.

**Mr. Redway:** You said, and I hope I have got you correct this time, if we got that signal today . . . , does that mean your approach today would be different from what it was in this particular situation at that time?

**Mr. Shannon:** Mr. Redway, I am not sure I can say that, I was not involved in the situation in 1982-84, but as I listened to Mr. Ford from DRIE, it was quite apparent from his comments that a number of the major elements I have just described were in fact looked at by the people who were *in situ* at that time. I cannot compare a situation I was not personally involved in, but it sounded to me, from the explanation he had given and Mr. Kilpatrick had given, that the response was appropriate to the situation.

**Mr. Redway:** I guess that is what I am trying to get at.

**Mr. Shannon:** Yes, I realize that.

**Mr. Redway:** I was wondering whether the approach the department uses has changed or will change, or whether or not you, as a result of your experience with that particular case or others like it, are going to use the same approach you did in the past, whether you feel that was effective, or whether you feel there should be some changes in the light of your experience and in the light of the Auditor General's comment. I appreciate the difficulty you have with not having been around

[Translation]

nous croyons qu'un plan de gestion très clair comprenant un cadre d'action constitue un minimum dans une stratégie de défense des intérêts commerciaux canadiens à l'étranger.

Qu'avez-vous à dire là-dessus, monsieur?

**M. Shannon:** Monsieur le président, j'ai déjà parlé de nos efforts, et j'ai été très heureux d'entendre les commentaires de mes collègues du MEIR à propos des mesures qui ont été prises à l'époque pour reprendre une part du marché japonais pour nos exportations de porc et consolider notre position. Si une situation semblable se reproduisait aujourd'hui, sur le marché japonais, par exemple, je pense que notre mission ou l'exportateur intéressé nous lancerait un signal d'alarme pour nous dire que notre part du marché est en péril ou qu'il y a de nouveaux débouchés importants qui risquent de nous échapper si nous ne faisons rien. L'information serait transmise au bureau régional du ministère des Affaires extérieures qui se chargerait de réunir les principaux intéressés de ce secteur d'exportation vers le Japon. En temps normal, cela voudrait dire que le ministère tenterait de réunir les producteurs et les exportateurs, les ministères intéressés, particulièrement Agriculture Canada et le MEIR, de même que les personnes intéressées au niveau provincial. Le but de cet exercice serait de voir dans quelle mesure nous pourrions remédier à la situation.

La stratégie serait établie en fonction du problème, mais elle reposerait fondamentalement sur une connaissance du marché qui nous serait assurée par les gens qui travaillent là-bas et qui savent comment fonctionne la mise en marché du produit en question et qui connaissent les règles du marché japonais, de même que les meilleurs moyens d'y accéder. La stratégie d'intervention serait élaborée par les principaux intéressés; c'est-à-dire les exportateurs, les ministères et l'Association d'exportation, s'il y en a une pour le produit en question.

**M. Redway:** Vous avez dit—et j'espère que je vous ai bien compris—que, si nous recevions un signal d'alarme aujourd'hui . . . est-ce que cela veut dire que votre approche serait différente de celle que vous avez prise cette fois-là?

**M. Shannon:** Monsieur Redway, je ne sais pas si je peux dire cela, parce que je n'y étais pas en 1982-1984. Mais, d'après ce qu'a dit M. Ford, du MEIR, j'ai nettement l'impression que les gens qui étaient là à ce moment-là ont pris en considération un certain nombre des éléments majeurs dont je viens de vous parler. Je ne peux pas faire de comparaison avec la situation de cette époque car je n'étais pas là, mais d'après l'explication que MM. Ford et Kilpatrick ont donnée, je pense qu'on a bien réagi dans les circonstances.

**M. Redway:** C'est à cela que je veux en venir.

**M. Shannon:** Oui, je sais.

**M. Redway:** Est-ce que l'approche du ministère a changé ou est appelée à changer; est-ce que par suite de votre expérience dans ce cas-là ou dans d'autres du même genre, vous allez faire les mêmes démarches que dans le passé; pensez-vous que votre stratégie était efficace ou pensez-vous qu'il faudrait la modifier, compte tenu de votre expérience et des commentaires du Vérificateur général. Je comprends que vous n'étiez pas cette fois-là, mais c'est justement ce que j'ai voulu mettre en



## [Texte]

at that time, but that is what I was getting at initially with the difficulty this committee has, and I suspect the people of Canada have, in trying to deal with any situation in government these days with people who are responsible changing posts so frequently, so often, and it is impossible for them to know what went on before or really to be held accountable or stand behind what went on before.

• 1120

I have found more and more often, in dealing as a member of this committee over the past two and a half years, that we will have one department before us perhaps three times within the space of a year and they have a new deputy minister every time. Each one says he cannot be held responsible for what went on before. I appreciate that, but there is something wrong with this system, in my view.

I am sorry to have got carried away on that point, but perhaps you could comment on whether something has changed now in the way the department approaches these things, or whether you would do the same thing again.

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, I left the Department of External Affairs in 1982, after a posting in Washington, to go to the Department of Finance. I returned in 1986. My sense in coming back to External Affairs is that a great deal has changed. We now are developing strategies for developing commodities and developing strategies for countries, and doing so in a way that is really quite different from the way it was done in the past.

For example, we are in the process now of putting together a marketing strategy for China. That is being done through a series of meetings and interactions with the private sector, with companies that have an established export interest or see a real potential for them in that market. It is being done with a number of people in this country who may not be in the export business but in fact are themselves expert in beginning with a country as big, and with as much potential, as China, and it is being done by deciding which sectors of the Chinese economy offer us the greatest potential. The difference is that it is a much more systematic process of trying to identify market potential and strategies designed to achieve that potential. It is a process that attempts to ensure we move in lock-step with those whose interests we are trying to promote; that is, the exporters themselves.

**Mr. Redway:** Perhaps I could ask Mr. Dye, then, from his observations, whether he agrees with what Mr. Shannon is saying, whether there have been the changes he was asking for and whether they have been the appropriate changes.

**Mr. Dye:** I think there have been some changes. What we are trying to get at is to get away from "ad hoc" in responses and to have a process, a framework, in place so market intelligence can be communicated to the affected players, who are the exporters and the related departments, such as DRIE, Defence, CDC, and Agriculture—any of the usual affected players—know what is going on at such a time that an appropriate response can be put together, rather than the individual approach that perhaps was the style of the past.

## [Traduction]

lumière. Le problème est que le Comité, voire la population du Canada, je suppose, a de la difficulté à comprendre ce que fait le gouvernement ces jours-ci, parce que les personnes qui occupent des postes de responsabilité changent de place tellement souvent qu'il leur est impossible de savoir ce qui s'est passé avant ou d'expliquer ou de justifier les mesures qui ont été prises avant leur entrée en fonction.

J'ai remarqué, depuis deux ans et demi, que le comité peut rencontrer le même ministère peut-être trois fois dans la même année, et chaque fois, il se trouve devant un nouveau sous-ministre. Chacun dit qu'il ne peut être tenu responsable de ce qui s'est passé avant lui. Je comprends cela, mais à mon sens, il y a quelque chose qui ne va pas dans le système.

Je m'excuse de m'être laissé emporter là-dessus, mais vous pourriez peut-être me dire s'il y a quelque chose de changé maintenant, si le ministère interviendrait différemment ou de la même manière.

**M. Shannon:** Monsieur le président, j'ai quitté le ministère des Affaires extérieures en 1982, après une affectation à Washington, pour aller travailler au ministère des Finances. J'ai réintégré les Affaires extérieures en 1986. J'ai l'impression que beaucoup de choses ont changé. Nous élaborons maintenant des stratégies en fonction des produits et des pays, et nous le faisons de façon bien différente que dans le passé.

Par exemple, nous sommes en train de mettre au point une stratégie de mise en marché pour la Chine. Pour ce faire, nous avons organisé une série de réunions avec des représentants du secteur privé, des compagnies qui ont déjà des intérêts dans le domaine de l'exportation ou qui voient dans ce marché un véritable potentiel. Nous travaillons avec un certain nombre de personnes qui ne sont pas nécessairement dans le domaine des exportations, mais qui savent très bien comment amorcer des relations avec un pays aussi grand et plein de potentiel que la Chine; et nos efforts portent sur les secteurs de l'économie chinoise qui offrent le plus de possibilités. La différence est que nous procédons de façon beaucoup plus systématique pour déterminer les marchés éventuels et établir les stratégies qui permettront d'exploiter à plein ce potentiel. Ce processus nous permet de travailler dans l'intérêt de ceux dont nous voulons promouvoir les efforts; c'est-à-dire les exportateurs.

**M. Redway:** Je pourrais peut-être maintenant demander à M. Dye s'il est d'accord avec ce que M. Shannon vient de dire, si les changements qu'il a recommandés ont été apportés, et s'ils correspondent aux besoins.

**M. Dye:** Je pense qu'il y a eu des changements. Ce que nous voulons éviter, c'est que tout le monde se renvoie la balle. Nous voulons mettre en place un système qui permette de communiquer des renseignements sur le marché aux intéressés, c'est-à-dire les exportateurs ainsi que les ministères et organismes responsables comme le MEIR, la Défense, la CDC et Agriculture Canada—les intervenants habituels—pour qu'ils sachent ce qui se passe de manière à pouvoir établir une stratégie efficace ensemble, plutôt qu'individuellement comme dans le



## [Text]

My sense is there are better linkages now between departments. You see exactly what we are talking about with their China project. A framework is being developed, a formal process is being developed; and we think that is appropriate.

**Mr. Redway:** So you are telling me things have changed since your report, you are happy with the changes, and everything is hunky-dory as far as you are concerned in this area now. Is that right?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think some words are being put in my mouth here. We see changes. We hear the testimony. We have not been back to audit it. Therefore I am not in a position to give you audit evidence of the effect of the change. I am aware of the ongoing changes. It is an evolving department. The trade part is evolving. A lot of things are going on. It has changed considerably since we were there auditing.

My staff are aware of the changes. We are in good contact with the department. But it is one thing to be aware of the changes and another to go back and verify the effect of the changes and the changes in process. So two years later, our plan is to go back and comment on the changes since the audit and on whether or not the department have responded in the way they indicated publicly they would, and whether they have responded to not only the report itself but the hearings of the committee. I have not done that yet, in that this is too early to do. But my impression from the testimony and my awareness through my officers are that there will be some constructive change.

• 1125

**Mr. Ford:** Yes, I would just like to provide an additional comment to try to indicate the type of changes being made.

I think it is fair to say that in the early eighties there were still some rough edges as a result of the very major reorganization that took place between the departments. What we have seen evolve over time is a much closer look at certain priority areas. I do see a greater extent of co-ordination. We have specific people in our department who are responsible for interfacing with the Department of External Affairs on the overall planning.

I, personally, am responsible for a group to ensure that on a geographic regional basis those kinds of priorities that we see evolving in certain market places are in fact being fed through to our sector officials so that they are involved in focusing on certain issues.

The example was given of the China strategy where we are presently working closely with External. This afternoon I will be attending an inter-departmental meeting with the Canada Creative Business Council to take a look at how we can strengthen our position of manufactured products in that market, which is having a great deal of difficulty.

## [Translation]

passé. J'ai l'impression qu'il existe de meilleurs rapports maintenant entre les ministères. Vous en avez un exemple parfait avec le projet concernant la Chine. On est en train de mettre au point une stratégie officielle, et nous croyons que c'est bon.

**M. Redway:** Vous êtes donc en train de me dire qu'il y a eu des changements depuis votre dernier rapport, que vous en êtes satisfait et que tout va bien maintenant dans ce domaine. Est-ce bien cela?

**M. Dye:** Monsieur le président, je pense qu'on me fait dire des choses, là. Nous avons constaté des changements. Nous avons entendu des témoignages. Nous ne sommes pas retournés pour vérifier. Je ne suis donc pas en mesure de vous dire, avec rapport de vérification à l'appui, quels ont été les effets des changements. Je sais que des changements sont en cours. Le ministère évolue. Sa stratégie commerciale est en évolution. Il se passe beaucoup de choses. Il s'est produit énormément de changements depuis notre dernière visite.

Mon personnel est au courant des changements. Nous sommes en rapport avec le ministère. Mais c'est une chose que d'être au courant des changements, et c'en est une autre de vérifier les changements qui ont été apportés et ceux qui sont en cours. Nous prévoyons donc retourner dans deux ans pour ensuite faire des observations sur les changements qui auront été faits depuis la dernière vérification, et dire si le ministère a fait ce qu'il avait déclaré publiquement qu'il ferait, et si les mesures qu'il a prises correspondent aux recommandations non seulement du rapport de vérification, mais aussi à celles du comité. Je n'ai donc pas fait d'autres vérifications parce qu'il est encore trop tôt. Mais d'après les témoignages que j'ai entendus et les rapports que m'ont faits mes agents, il y aura des changements positifs.

**M. Ford:** Je voudrais simplement ajouter ceci au sujet des changements en cours.

Au début des années 1980, il restait encore bien des problèmes à régler dans le cas de la réorganisation en profondeur impliquant divers ministères. Avec le temps, cependant, il y a eu une meilleure définition des priorités. Il y a une meilleure coordination à cet égard. Il y a, par exemple chez nous, des gens qui sont chargés de façon précise de discuter de la planification globale avec le ministère des Affaires extérieures.

Je dirige personnellement un groupe qui s'occupe de signaler aux responsables sectoriels, sur une base régionale, les priorités qui se développent dans certains marchés pour qu'ils raffinent leur stratégie.

Il a été question de la stratégie à l'égard de la Chine, que nous travaillons actuellement à mettre au point avec le ministère des Affaires extérieures. Je participerai cet après-midi à une réunion interministérielle avec le *Canada Creative Business Council* afin de voir comment nous pouvons renforcer notre position au niveau des produits manufacturés. Nous éprouvons actuellement quelques difficultés à cet égard.

*[Texte]*

There are a number of projects where I see these much closer ties evolving that were not there in 1982-1983. I guess I would look forward to the future audit which would be able to comment on the way that not only the planning systems, but the focusing on specific items, is working on a much smoother basis with the posts, with External Affairs and certainly with our department.

**Mr. Redway:** So what you are saying is we are taking a much more scientific approach to our trade strategies now. Is that what you are saying? We have given up the approach of cocktail parties and tea and crumpets.

**Mr. Ford:** Certainly from the way our department is involved with External Affairs, we find we are having much more extensive discussions on the details of particular proposals and that is being linked into an overall-planning framework within External Affairs.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, in his report, Mr. Shannon, makes another statement at paragraph 9.19 as follows:

Through information provided by individual Posts, the Department of External Affairs should establish and agree upon the level of service to be provided by the Posts to meet local conditions in response to requests for assistance received from the business community.

The response from the department to that was, in part:

However, the department does agree that it would be useful to make information more readily available to business on the variety and types of service available at Posts abroad.

It did not seem to be an indication that you were going to do it but that you thought it might be a good idea... perhaps. Can you tell me what is happening there or if anything is changed?

**Mr. Shannon:** Well, Mr. Chairman, I guess I thought I had addressed that point earlier, but let me try again.

I know I did suggest that the level of service at one post will vary from the level of service at another just because local conditions vary. The size of the mission varies and the extent to which they have time for a full range of activities is also dependent on those factors.

I am not aware of a standard level of service guide that is available or could usefully be available, given the variety of tasks that are performed and the variety of conditions that are met. It may well be that it would be helpful if we took an example such as Korea, because someone mentioned Korea this afternoon. If we took that as an example and asked our people at the post to indicate what they believe is a feasible level of service designed to enable both the man who has been planning his access to that market for two years and the casual exporter who drops in on his way to Japan, what an appropriate level of service would be.

That, to my knowledge, does not exist, Mr. Redway, but we could certainly look at it. I guess my concern would be that our trade commissioners in places like Korea or Japan provide every reasonable level of service they can to Asian exporters and if we find that level of service is not sufficient, we will be

*[Traduction]*

Je pourrais citer plusieurs projets qui démontrent l'existence de liens beaucoup plus étroits qu'en 1982-1983. Je suis persuadé que la prochaine vérification confirmera l'amélioration non seulement des systèmes de planification, mais également de la capacité de s'attaquer à des domaines précis, dans les missions, aux Affaires extérieures et chez nous.

**M. Redway:** Vous voulez dire que notre attitude est beaucoup plus scientifique en ce qui concerne nos stratégies commerciales. Nous avons renoncé aux cocktail parties et aux thés en après-midi.

**M. Ford:** De la façon dont nos liens se sont développés avec le ministère des Affaires extérieures, nos discussions portent sur des choses beaucoup plus détaillées. Tout cela se fait dans le cadre d'une planification globale avec le ministère des Affaires extérieures.

**M. Redway:** M. Dye, dans son rapport, dit ce qui suit au paragraphe 9.19:

A l'aide des renseignements fournis par chaque mission, le ministère des Affaires extérieures devrait établir et approuver le niveau de service que les missions ont à fournir afin de satisfaire aux conditions locales, lorsqu'elles répondent aux demandes d'aide reçues des gens d'affaires.

Voici une partie de la réponse du ministère:

Le Ministère est cependant d'accord sur le fait qu'il serait utile de mettre plus rapidement à la disposition des gens d'affaires l'information sur la gamme et le genre de services disponibles dans les missions à l'étranger.

Vous n'avez pas indiqué que vous étiez prêt à accepter cette suggestion, seulement que vous croyez que c'est une bonne idée. Y a-t-il eu des changements à cet égard?

**M. Shannon:** Je pensais avoir répondu à la question un peu plus tôt, monsieur le président, mais je vais y revenir.

J'ai bien dit que le niveau de service varierait d'une mission à l'autre selon les conditions locales. La taille des missions et le temps qu'elles ont pour mener diverses activités entrent également en ligne de compte.

A ma connaissance, il n'y a pas de normes comme telles touchant le niveau de service à cause de la grande variété des tâches accomplies dans les missions et de la grande variété des conditions. Nous pourrions peut-être prendre l'exemple de la Corée, puisqu'il en a été question cet après-midi. Nous pourrions demander aux responsables de cette mission de nous indiquer si, selon eux, un niveau de service normatif peut être conçu à l'intention aussi bien de l'homme d'affaires qui a planifié sa percée sur le marché pendant deux ans que de l'exportateur occasionnel qui se contente de faire là un arrêt en se rendant au Japon.

A ma connaissance, il n'y a pas de niveau de service typique, monsieur Redway, mais nous pouvons essayer de voir ce que nous pouvons faire. En ce qui me concerne, nos délégués commerciaux dans des endroits comme la Corée et le Japon fournissent les services à un niveau raisonnable aux exporta-

[Text]

told so in very plain terms by the exporters in question. That we know from experience.

• 1130

If we find we have insufficient staff at a post and that is the reason why the levels of service are not adequate, then we would look to that and see how we could reconfigure our assignment so we would increase the number of either locally-engaged or Canada-based trade commissioners at that post.

**Mr. Redway:** Mr. Dye, would you comment on that please?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think it would be very useful to the Canadian businessman to have a list of services available at each post or in each country, because I imagine the United States, for example, may have a common level of approaches. I think it would be useful for the businessman to know that he might be able to have an introduction to a foreign businessman and an opportunity to discuss exports, perhaps market research, whether that is available specifically with a product or generally with respect to a country, whether or not that is available at that post.

When I travel, the most important thing to me when I am travelling is to get a press scan. I am very grateful to receive a press scan from the foreign affairs people. That is about all I ever ask for. I want to know what is going on back home. But I think in some countries businessmen need assistance with simple things, such as room bookings and translation. It is very nice to know that is available.

**An hon. member:** It is.

**Mr. Dye:** But I do not know how the average businessman would ever find out about what is available in Seoul and in Bangkok. I do not know that there are any brochures, and I am certain the department does not have a list of services and the cost of offering each of these services. There is a cost attached to sending somebody out to an airport to meet a businessman, which may be required in some countries where language is difficult and customs are strange. It seems to me the department should also know what it costs to deliver each of those services. Some are expensive; the time it takes to arrange a business meeting, for example, probably takes a lot of time and a lot of advance preparation. From that to providing a press scan, which is the cost of the Xerox to send it around to the hotel.

Each of these services has a value and I think the posts should know what their costs are and what level of service is appropriate for the Canadian businessman visiting in that community.

**Mr. Redway:** Mr. Shannon.

**Mr. Shannon:** I will ask Mr. Kilpatrick to comment.

**Mr. Kilpatrick:** Two comments. With respect to what Mr. Dye said, I do not think it is fair to say we do not provide any

[Translation]

teurs vers l'Asie. Dans le cas contraire, ils en entendent parler par les exportateurs eux-mêmes. Nous le savons par expérience.

Si nous nous apercevons que nous n'avons pas le personnel nécessaire dans une mission pour donner le niveau de service attendu, nous examinons la situation et nous essayons de voir comment nous pouvons réaménager nos ressources de façon à augmenter le nombre de nos délégués commerciaux soit en recrutant sur place ou au Canada.

**M. Redway:** Vous voulez dire quelque chose à ce sujet, monsieur Dye?

**M. Dye:** Je pense que les hommes d'affaires canadiens aimeraient bien avoir une liste des services disponibles dans chaque mission ou dans chaque pays; je suppose que les États-Unis, entre autres, ont une approche similaire. Il serait certainement très utile que les hommes d'affaires sachent qu'ils peuvent être présentés à leurs homologues étrangers pour discuter d'exportations, de recherche de marchés, que ce soit à l'égard d'un produit en particulier ou à l'égard de conditions générales dans un pays.

Personnellement, lorsque je voyage, ce que j'apprécie beaucoup, c'est une revue de presse. C'est un service que j'aime bien recevoir des responsables à l'étranger. Et c'est tout ce que je demande. J'aime bien savoir ce qu'il se passe au pays. Dans bien des cas, ce que recherchent les hommes d'affaires à l'étranger ce sont des choses toutes simples, des services de réservation ou de traduction. Il est toujours utile de savoir que ces services existent.

**Une voix:** En effet.

**M. Dye:** Je ne sais pas comment l'homme d'affaires ordinaire pourrait se renseigner à ce sujet à Séoul ou à Bangkok. Il n'y a pas de brochures, à ma connaissance. Je suis certain que le ministère n'a pas de liste des services disponibles et des coûts qui s'y rattachent. Parce qu'il en coûte quelque chose pour envoyer quelqu'un pour rencontrer un homme d'affaires à l'aéroport, une nécessité dans les pays où la langue ou les coutumes peuvent poser des difficultés. Il me semble que le ministère devrait également savoir ce qu'il en coûte pour les prestations de ces services. Il y en a qui sont très coûteux et qui prennent beaucoup de temps, par exemple, l'organisation de réunions d'hommes d'affaires. Il y en a toute une gamme, jusqu'aux revues de presse, qui ne coûtent que la photocopie et l'envoi à l'hôtel.

Tous ces services coûtent quelque chose et les missions à l'étranger devraient savoir quels sont leurs coûts. Elles devraient également savoir quel est le niveau de service approprié pour les hommes d'affaires canadiens en visite.

**M. Redway:** Monsieur Shannon.

**M. Shannon:** Je vais demander à M. Kilpatrick d'aborder ce point.

**M. Kilpatrick:** J'aurais deux observations à faire à ce sujet. D'abord, en réponse à M. Dye, je dirais qu'il est injuste



## [Texte]

guidance to businessmen. We do indeed have a number of publications that are given to businessmen, one that is called *So You Want to Export*, for example, that outlines in a general way the sorts of services a businessman can expect from a post.

But as Mr. Shannon said, it varies so much, not just from post to post but the kind of service required by a neophyte exporter who has never been to the market before and has no familiarity with it is quite different from the sort of service you provide and is needed by the man who is making his fifth trip in the last year and wants to touch base and wants a current update on what is happening in the country. The level of service varies so much depending on the needs of the client.

As I say, I think we do provide some general guidelines. We say if you want an in-depth, detailed, technical market survey we cannot do it for you, but we can point you in the direction of somebody who can. So we do provide some guidelines but the variation, as I say, among commodities, among posts and situations, makes it very difficult to have a standard level of service even at a post because, as I mentioned, it depends on the needs of the individual company arriving.

**Mr. Redway:** Is there not a sort of minimum level of service that would be provided at each post that would be the same? I mean, a news scan for instance. Surely you could get a news scan at every post.

**Mr. Kilpatrick:** Of course, yes. But even a minimum service, as Mr. Shannon said earlier, someone coming to a post in Chicago asking us to make his hotel reservations and so on seems to us to be quite unnecessary. That same man going to Riyadh in Saudi Arabia probably needs help with hotel reservations. It is quite a different situation. So the minimum level of service does vary quite considerably from post to post.

**Mr. Redway:** What you are saying is you disagree with the suggestions of the Auditor General and you do not think that is appropriate. Is that right?

**Mr. Kilpatrick:** I agree with his comment that it is important that businessmen have a general idea of what they can expect. I think we do some of that. I think there is room to make that more widely known. Frankly, I—

**Mr. Redway:** Do you intend as a department to make it more widely known?

**Mr. Kilpatrick:** We are attempting to make it more widely known now through—

**Mr. Redway:** Specifically, what are you doing?

• 1135

**Mr. Kilpatrick:** We are attempting, through the DRIE regional offices, through the Canadian Export Association, through our various contacts with associations and provincial governments, to make better known, in a general way, the sort of service that businessmen can expect.

## [Traduction]

d'affirmer que nous n'offrons pas d'aide aux hommes d'affaires. Nous faisons distribuer des publications aux hommes d'affaires, dont l'une intitulée *Aux futurs exportateurs...*, qui décrit de façon générale les services auxquels les hommes d'affaires sont en droit de s'attendre dans les missions étrangères.

Cependant, comme M. Shannon l'a indiqué, la situation varie beaucoup, non pas seulement en ce qui concerne les missions, mais également les exportateurs; l'exportateur néophyte qui ne connaît rien du marché est très différent de celui qui en est à son cinquième voyage au cours de la même année et qui ne cherche qu'à se mettre à jour. Le niveau de service varie donc selon les besoins des clients.

Il reste que nous pouvons offrir une aide générale. Si quelqu'un nous demande une étude de marché très technique, très poussée, nous ne pouvons pas la faire nous-mêmes, mais nous pouvons l'orienter dans la bonne direction. Nous pouvons donc jouer un certain rôle, mais la situation varie selon les produits, selon les missions et selon les pays, ce qui rend difficile l'établissement d'un niveau de service normatif. Tout dépend des besoins précis des compagnies.

**M. Redway:** N'y a-t-il pas un niveau de service minimum qui doit être assuré par chaque mission? Il pourrait s'agir d'une revue de presse, par exemple. On serait sûrement en droit de s'attendre à une revue de presse dans chaque mission.

**M. Kilpatrick:** Evidemment, mais il y a service minimum et service minimum, comme M. Shannon l'a indiqué. Il serait sûrement exagéré pour quelqu'un qui se présenterait à Chicago de demander à la mission de faire ses réservations d'hôtel, par exemple. En revanche, à Riyadh en Arabie Saoudite, la même personne aurait probablement besoin d'aide pour ses réservations d'hôtel. La situation est différente. Donc, le service minimum pourrait varier considérablement d'un endroit à l'autre.

**M. Redway:** Vous ne pensez donc pas que la suggestion du Vérificateur général soit appropriée.

**M. Kilpatrick:** Je suis d'accord avec lui sur le fait que les hommes d'affaires doivent avoir une idée des services offerts. Nous nous y employons. Nous pourrions peut-être faire un meilleur travail de publicité à cet égard. Il reste que...

**M. Redway:** Vous avez l'intention de faire plus de publicité en tant que ministère?

**M. Kilpatrick:** Nous essayons de le faire en ayant recours...

**M. Redway:** Quelles mesures précises avez-vous prises?

**M. Kilpatrick:** Nous essayons de faire connaître les services que nous offrons aux hommes d'affaires de façon générale en faisant appel aux bureaux régionaux du MEIR, à l'Association canadienne d'exportation, aux associations et aux gouvernements provinciaux avec lesquels nous avons des contacts.

**[Text]**

Frankly, I do not entirely agree with the Auditor General's recommendation about setting standards post by post.

**Mr. Redway:** And there is no intention of doing that, I take it?

**Mr. Kilpatrick:** I defer to my boss.

**Mr. Shannon:** I think we might enlighten ourselves, and it certainly might enlighten me, if I were to go through a telegram to, say, five or six representative missions and ask them to send back to me what they regard as an appropriate level of service for an exporter coming in. This exporter, presumably, will be one who is new in the market and may or may not have great potential to achieve an export success in that market.

I would be quite prepared to send a message out like that and make available to the committee the responses they give. I suspect they would vary considerably. There will be standard elements, like "The embassy is there to serve you". "Yes, we do have information on the market, and here it is". "If you need help in making an appointment with company X, we will do that". "If you need help in getting an agent for your product, we will give you the names of five or six agents we think are good in Korea or Japan, and make arrangements for you to meet that person". "If it is a country where you do require basic logistic help in getting transportation or hotel space, that we would do". If that would be helpful to the committee, I would be more than happy to do that.

**Mr. Redway:** Mr. Dye?

**Mr. Dye:** It seems to me that not only would it be useful to a businessman to have some sort of a table that said here are 122 missions and here is an array of 100 different services... that is useful to him, but it also seems to be fundamental to the staffing of the post. If you do not know what your levels of service are, how do you know how many people you need? If you tie up people at the airport for four hours at a crack waiting for arriving visitors... it takes half a person-day to go and greet an official, and they will probably go with two people, so there is a person-day lost. It would be very useful to have levels of service understood, and perhaps in the end costed, if you ever wanted to recover some of those costs, and have a better idea of the activity in the post, and the businessman would have a better idea of what he might anticipate.

If you had the experienced businessman returning for his fifth visit, because there is what I think is an ad hoc response at the moment, he might get the first-visitor routine instead of the fifth-time routine, only because it is a sense of here we are to serve what you want, and you can have this variable array. It seems to me it would be better if they knew what the levels of service should be and what is appropriate and then deliver them.

**[Translation]**

Pour le reste, je dois vous avouer que je ne suis pas entièrement d'accord avec le Vérificateur général lorsqu'il préconise des normes précises pour chaque mission.

**M. Redway:** Vous n'avez donc pas l'intention d'en établir?

**M. Kilpatrick:** Je ferai ce que décidera mon patron.

**M. Shannon:** Il serait sûrement très intéressant, en ce qui me concerne en tout cas, d'envoyer un télégramme à cinq ou six missions représentatives pour leur demander d'indiquer ce qu'elles considèrent comme un niveau de service approprié pour les exportateurs. Je suppose que ces exportateurs seraient nouveaux sur le marché et seraient loin d'avoir une niche assurée sur ce marché.

Je serais prêt à envoyer un télégramme à des gens et à faire part des résultats au Comité. Je m'attendrais à ce que les réponses varient considérablement. Il y aurait des choses comme: «l'ambassade est là pour vous servir»; «oui, nous avons de l'information sur le marché, voici cette information»; «si vous avez besoin d'aide pour obtenir un rendez-vous avec la compagnie X, nous pouvons nous en occuper»; «si vous avez besoin d'un agent pour vendre votre produit, nous pouvons vous soumettre une liste de cinq ou six personnes que nous croyons bien placées pour la Corée ou le Japon et prendre les dispositions nécessaires pour que vous les rencontriez»; «si vous avez besoin d'une aide logistique, pour le transport, pour les réservations d'hôtel, par exemple, nous pouvons vous l'offrir». Si le Comité est intéressé, je serai très heureux de procéder à une telle consultation.

**M. Redway:** Monsieur Dye.

**M. Dye:** Il me semble qu'il n'y aurait pas que les hommes d'affaires qui auraient avantage à avoir une liste des 122 missions ou des 100 services différents offerts dans ces missions... Il me semble que ça pourrait être également non seulement utile mais essentiel pour le personnel des missions. Si vous ne savez pas quel est le niveau de service que vous pouvez offrir, comment pouvez-vous déterminer le nombre de personnes dont vous avez besoin? Si vous avez une personne qui est bloquée à l'aéroport pendant quatre heures à attendre des visiteurs... C'est une demi-journée/personne pour attendre des visiteurs ou des hauts placés. Et comme on envoie probablement deux personnes dans ce genre de situation, c'est une journée-personne complète. Il serait sûrement très utile d'avoir des niveaux de services bien établis, éventuellement chiffrés, de sorte que, si on voulait un jour recouvrer les frais, on pourrait le faire. On aurait ainsi une meilleure idée de l'activité des missions et les hommes d'affaires sauraient à quoi s'attendre.

La réponse typique du ministère semble être actuellement qu'il peut s'agir d'un homme d'affaires expérimenté qui vient à la mission pour une cinquième visite. On semble dire que, parce que les services varient beaucoup il pourrait recevoir les services destinés à une personne qui vient pour la première fois plutôt que ceux destinés à quelqu'un qui vient pour la cinquième fois. Il me semble que c'est une raison de plus pour que

[Texte]

**Mr. Redway:** That takes me back to the point I was making some time ago about appraising the performance of your staff and having some objectives against which to appraise them. Levels of service they were expected to provide surely would be one of those, and surely should be one of the things against which you appraise the performance of your staff. I take it there are no such criteria at the moment?

**Mr. Shannon:** No, there are no criteria I am aware of that operate on a global basis.

But let me respond to Mr. Dye's comment. I am going to say we will look again at level of service; and by that I do not mean to say we will discard Mr. Dye's suggestion. Obviously, it is a point he has made, it is a point that interests you and other members of the committee, so we will take it very seriously. I intend to follow through on the suggestion I just made about going out to posts and finding out precisely what they would regard as the existing levels of service to the non-established exporter and see what that produces. If the committee wishes, I will make the responses available to you.

**Mr. Redway:** Please.

Mr. Dye has also made another point, about the possibility of cost recovery, or I suppose user-fees or something of that sort. Is there any such thing as that now, with the services you provide?

**Mr. Shannon:** Yes, it is there in a limited sense.

• 1140

We now have partial cost recovery in place with respect to the costs of assisting Canadian companies and trade fairs abroad. My understanding is that, of the approximately \$12 million that is spent on Canadian participation in trade fairs, about \$1 million is recovered.

A system is now in place whereby a company that exhibits three years in a row at a given exhibit—the Paris Air Show—in the fourth year they would be responsible for all of their costs. So in that area, we have made a start at cost recovery.

We think, Mr. Chairman, that we have a superb management tool for the government and a superb export tool for exporters, in the documents I have referred to here. Admittedly, they are new, but they are complete, fulsome, and accurate accounts of market potential abroad.

There is a substantial cost not to just producing them but to translating them. We are looking to see whether or not these should be made available on a commercial basis. We have not made a decision on that, but that is the thing we are looking at.

**Mr. Redway:** So you are looking at other possible cost recovery items.

**Mr. Shannon:** Yes, sir.

**Mr. Redway:** Did you have any other comments on that cost recovery aspect, Mr. Dye?

[Traduction]

les gens des missions sachent quel est le niveau de service dont on s'attend de leur part.

**M. Redway:** Ce qui m'amène à mon point de tout à l'heure concernant l'évaluation du rendement du personnel et les objectifs au regard desquels cette appréciation doit être faite. Le niveau de service auquel on s'attend du personnel serait sûrement l'un des critères. Faut-il comprendre que ce critère fait défaut actuellement?

**M. Shannon:** A ma connaissance, il n'y a pas de critère appliqué de façon générale.

Je voudrais cependant répondre à l'observation de M. Dye. Loin d'écarter sa suggestion concernant le niveau de service, nous allons au contraire l'étudier. Il est évident que c'est quelque chose qui intéresse au plus haut point les membres du Comité. Nous allons l'examiner sérieusement. J'ai également l'intention, comme je l'ai dit, de consulter les missions afin de savoir exactement quels sont les services qu'elles sont en mesure d'offrir actuellement aux exportateurs non établis. Si le Comité le désire, je lui communiquerai les réponses.

**M. Redway:** S'il vous plaît.

M. Dye a également parlé d'un possible recouvrement des frais, en faisant payer les usagers, par exemple. Un tel recouvrement s'effectue-t-il actuellement à l'égard de vos services?

**M. Shannon:** Oui, de façon limitée.

Nous avons un recouvrement partiel des frais au titre de l'aide aux compagnies canadiennes et aux foires commerciales à l'étranger. Si je comprends bien, sur les 12 millions de dollars environ dépensés pour la participation canadienne aux foires commerciales, un million de dollars environ sont récupérés.

Nous avons mis en place un système qui fait qu'une compagnie qui participe trois ans d'affilées à une foire commerciale, le Salon de l'aéronautique de Paris, par exemple, doit acquitter tous ses frais lors de la quatrième année. Donc, nous avons commencé à recouvrer les frais.

Monsieur le président, nous avons ici un super-outil de gestion pour le gouvernement et pour les exportateurs. Je veux parler de ces documents. Ils contiennent une appréciation très nouvelle, très complète et très précise des possibilités commerciales à l'étranger.

Ils ont cependant nécessité des dépenses considérables non pas seulement pour leur préparation, mais également pour leur traduction. Nous examinons actuellement la possibilité de les offrir sur une base commerciale. Nous n'avons pas encore pris de décision définitive à cet égard.

**M. Redway:** Vous examinez donc la possibilité de recouvrer d'autres frais.

**M. Shannon:** Oui.

**M. Redway:** Vous avez d'autres observations à faire au sujet du recouvrement des frais, monsieur Dye?



[Text]

**Mr. Dye:** Perhaps only to indicate that it is a strategy introduced by the Americans, the Germans, and the Australians, and it is worthy of looking at. I am not saying we should do it; I am suggesting it should be looked at.

**Mr. Redway:** To what extent do those other countries utilize cost recovery or user fees?

**Mr. Dye:** Can you help us?

**Mr. McLaughlin:** In some instances, the U.S., for example, will charge for a booklet, such as the one Mr. Shannon has pointed out. Japan is one instance where a businessman would send an inquiry and the American trade officer in Japan would say, for \$50 you can have this book. They were finding that their books were selling quite well.

There were similar sorts of schemes in place with the Australians. The Germans run a different type of trade promotion service that is really a parastatal type of organization, where the Chambers of Commerce levy fees on the individual industries, and that is how that one works, more in cost recovery fashion.

**Mr. Redway:** I see. I do not know whether you want to switch to someone else, Mr. Chairman, or—

**The Vice-Chairman:** I will switch to you again.

**Mr. Redway:** All right.

I would like to go to something Mr. Grondin was dealing with, the question of local hiring and local hiring practices. How many employees in posts around the world does the department have; that is, in the trade area?

**Mr. Kilpatrick:** We have 216 locally engaged officers. We also have a lot of locally engaged support. It is harder to break that down. They are often shared with other programs. Overall, in terms of total locally engaged staff for the entire department abroad, the number is about 3,700, but in terms of trade, there are about 215, 216 locally engaged trade officers.

**Mr. Redway:** When you say locally engaged, do you mean they are not Canada based?

**Mr. Kilpatrick:** It means they are hired locally. In most cases, they are citizens of the country in which they are hired. In some isolated cases, they might be Canadians who happen to be living there. Ordinarily, we hire them for their knowledge of the local scene and local language.

**Mr. Redway:** How many people from Canada are posted abroad?

• 1145

**Mr. Kilpatrick:** Two hundred and fifteen. It is about the same.

**Mr. Redway:** So it is about 50:50 at the moment, is that it?

**Mr. Kilpatrick:** Yes.

**Mr. Redway:** Have those numbers changed percentage-wise, say, since External Affairs became involved in the trade

[Translation]

**M. Dye:** Je voudrais simplement rappeler que c'est une stratégie qu'ont adoptée les Américains, les Allemands et les Australiens. Je ne dis pas que nous devons l'adopter ou la rejeter. Je dis simplement que nous devons l'examiner.

**M. Redway:** Jusqu'où vont ces autres pays dans le recouvrement des frais ou le paiement des frais par les usagers?

**M. Dye:** Pouvez-vous nous aider?

**M. McLaughlin:** Les États-Unis, par exemple, vont jusqu'à faire payer les brochures du genre de celles qu'a indiqué M. Shannon. Un délégué commercial américain au Japon pourrait exiger 50\$ d'un homme d'affaires pour un ouvrage sur la situation au Japon. Et la demande reste forte.

Les Australiens utilisent des procédés semblables. En ce qui concerne les Allemands, leur service de promotion commerciale est quasi étatique, en ce sens que ce sont les Chambres de commerce qui font payer des frais aux diverses industries participantes. Le système de recouvrement des frais fonctionne de cette façon.

**M. Redway:** Je vois. Je ne sais pas si vous voulez passer à quelqu'un d'autre, monsieur le président, ou...

**Le vice-président:** Je vais vous laisser la parole.

**M. Redway:** Très bien.

Je voudrais revenir sur un point abordé par M. Grondin, le recrutement des personnes sur place et les pratiques de recrutement sur place. Combien le ministère a-t-il d'employés dans les différentes missions commerciales qu'il a dans le monde?

**M. Kilpatrick:** Nous comptons 216 agents recrutés sur place. Nous avons également beaucoup de personnel de soutien recruté sur place. Leur nombre est plus difficile à établir. Ils travaillent souvent pour plusieurs programmes en même temps. En tout, le ministère recrute probablement 3,700 personnes environ sur place; pour ce qui est des agents commerciaux comme tels, ils sont au nombre de 215 ou 216.

**M. Redway:** Par recrutés sur place, vous voulez dire non-canadiens?

**M. Kilpatrick:** Ils sont recrutés sur place tout simplement. Dans la plupart des cas, ils sont citoyens du pays où se trouve la mission. Il peut arriver dans quelques cas qu'il s'agisse de Canadiens vivant à cet endroit. Nous les recrutons habituellement pour leur connaissance particulière des conditions locales et de la langue.

**M. Redway:** Combien de Canadiens sont affectés à l'étranger?

**M. Kilpatrick:** Deux cent quinze. A peu près le même nombre.

**M. Redway:** Ils sont donc en nombre égal, n'est-ce pas?

**M. Kilpatrick:** Oui.

**M. Redway:** Les pourcentages ont-ils changé depuis que le ministère des Affaires extérieures s'est occupé de

[Texte]

function here? Has the proportion of those who were Canadians posted abroad gone up or down or stayed the same in that period of time?

**Mr. Kilpatrick:** The number of Canadians—my colleagues can correct me if I am wrong—has stayed about the same or has slightly increased and the number of locally engaged officers has increased somewhat.

**Mr. Redway:** Now I understood Mr. Shannon to say that the cost of having a Canadian person in the post is about five times greater than having—

**Mr. Kilpatrick:** It depends on the post. In some posts that would probably be the overall average. There are posts like Japan where there is almost no saving at all now, given the exchange-rate changes and so on.

**Mr. Redway:** It is not cheaper to have a locally engaged person in Japan?

**Mr. Kilpatrick:** It is still cheaper, but it is not the 5:1 ratio any more.

**Mr. Redway:** What would it be there, just out of curiosity? I was led to believe it costs something like \$0.25 million for us to post a Canadian to Japan as a trade officer on a yearly basis. That is a lot of money.

**Mr. Kilpatrick:** Correct me if I am wrong, Rod, but I think with the current exchange rates the locally engaged commercial officers that we have are now earning in the neighbourhood of \$65,000 Canadian, or \$70,000 Canadian, given the exchange rates.

**Mr. Redway:** But the principle applies, Mr. Chairman—

**Mr. Shannon:** Yes, because in point of fact we are paying Canada-based employees the salary they would earn if they were here. There are also certain entitlements, foreign service allowances, things of that nature with which you will be familiar. In addition to that we are responsible for the housing costs of people and I would assume that the housing costs are very expensive in Japan.

**Mr. Redway:** So it is still more expensive—

**Mr. Shannon:** Oh, yes.

**Mr. Redway:**—substantially more expensive?

**Mr. Shannon:** I would believe it is substantially more expensive. On top of that, in many cases these are people with young families and we have responsibilities there for continuing education. In many cases that has to be done through the private-school system because they would not have a language capacity to go to the local schools. So the costs are considerably higher.

**Mr. Redway:** Is any effort being made to examine in detail where we post Canadians to see if there can be a reduction in the number of people posted from Canada and an increase in the number of those employed locally?

**Mr. Kilpatrick:** The reviews that Mr. Irwin referred to earlier are designed in part to do that.

[Traduction]

commerce? La proportion des Canadiens affectés à l'étranger a-t-elle augmenté, diminué ou est-elle restée la même?

**M. Kilpatrick:** Mes collègues peuvent me reprendre si je me trompe, mais je pense que le nombre de Canadiens reste à peu près le même ou a augmenté très légèrement et que le nombre des gens recrutés sur place a augmenté quelque peu.

**M. Redway:** Si j'ai bien compris, monsieur Shannon, il en coûte cinq fois plus pour envoyer un Canadien dans une mission à l'étranger...

**M. Kilpatrick:** Tout dépend de la mission. C'est vrai seulement pour certaines. Il y a des missions, comme au Japon, où il en coûte presque autant pour recruter sur place, compte tenu du taux de change et d'un certain nombre d'autres facteurs.

**M. Redway:** N'en coûte-il pas moins pour recruter un Japonais?

**M. Kilpatrick:** Oui, mais pas cinq fois moins. Ce n'est plus vrai.

**M. Redway:** Je serais curieux de savoir combien de fois moins. Je crois savoir qu'il en coûte près d'un quart de million de dollars pour maintenir un agent commercial canadien au Japon pendant un an. C'est beaucoup.

**M. Kilpatrick:** Je me trompe peut-être, Rod, mais je pense qu'à cause du taux de change les agents commerciaux recrutés sur place gagnent environ 65,000\$ ou 70,000\$ canadiens.

**M. Redway:** Le principe reste le même, cependant, monsieur le président...

**M. Shannon:** Oui, même si nous versons aux employés du Canada le salaire qu'ils gagneraient au Canada. En effet, il y a certains avantages, les allocations pour le service à l'étranger, par exemple, dont vous avez sûrement entendu parler. Nous devons également assumer les frais de logement dans leurs cas, et ils sont très élevés au Japon.

**M. Redway:** Donc, il en coûte plus cher...

**M. Shannon:** Certainement.

**M. Redway:**... et de beaucoup?

**M. Shannon:** Je suppose que c'est beaucoup plus. En outre, dans bien des cas, il s'agit de jeunes familles, et nous devons assurer l'éducation des enfants. Très souvent, cette éducation doit être donnée dans des écoles privées à cause de la langue. Encore là, les frais sont beaucoup plus élevés.

**M. Redway:** Avons-nous examiné toutes les questions de l'affectation des Canadiens à l'étranger afin de voir si nous ne pourrions pas réduire leur nombre pour accroître l'effectif local?

**M. Kilpatrick:** Les études dont a parlé M. Irwin un peu plus tôt se sont fixées en partie ce but.

## [Text]

I should make one comment, though, that the Canadian business community has quite varied views on this. We have consulted them frequently on this subject and they are almost split. Many Canadian businessmen feel they cannot be adequately represented by a non-Canadian and feel quite strongly that on the trade side there should be more Canadians and fewer locally engaged; there are other Canadian businessmen who feel the opposite. There are quite differing views among our Canadian clientele about the merits of hiring additional locally engaged. But over the last 10 years, the number of locally engaged relative to Canadians has increased and we are continuing to look at that.

**Mr. Redway:** Is there any active plan to try to increase the number of locally engaged at the moment?

**Mr. Kilpatrick:** Well, as I say, we have. For example, last year in the United States we replaced 22 Canadians with locally engaged. So we have been looking at this in a very active way.

**Mr. Redway:** But over the years the proportion has remained roughly the same?

**Mr. Kilpatrick:** Locally engaged has increased—

**Mr. Redway:** Has increased?

**Mr. Kilpatrick:**—proportionally.

**Mr. Redway:** As there is a cost squeeze placed on the department, it would seem to make sense to look at anything that one could do to reduce costs, and surely this would be an area which would make some sense.

**Mr. Shannon:** No, we do. Mr. Chairman, we do.

• 1150

As I think Mr. Perron may have explained, each year we do go through a process of looking at posts and looking at personnel *in situ* and those who might be selected to replace them; and in the course of that we also assess our overall operation in country x, including that of the locally-engaged staff. I can assure you that in the kind of squeeze we are being put through with respect to the downsizing of the department in terms of person-years and the fiscal constraints, we do look very carefully at areas where we can achieve savings, provided it does not detract from our capacity to deliver programs, and particularly provided, in my case, that it does not detract from our capacity to deliver trade programs.

**Mr. Redway:** What is the normal term?

**The Vice-Chairman:** We intend to end at noon and Mr. Fretz has some additional questions. If you want to make a deal with him to take his 10 minutes left.

**Mr. Fretz:** I defer to Mr. Redway. If there is any time at the end, I have a couple of brief ones. But I think we should allow Mr. Redway, unless . . .

**Mr. Redway:** I am close to the end of my questioning in this particular area, Mr. Chairman. Thank you, Mr. Fretz.

## [Translation]

Je signale que les hommes d'affaires canadiens ont des vues assez partagées sur la question. Nous le savons pour les avoir consultés très fréquemment sur le sujet. Beaucoup d'hommes d'affaires canadiens croient qu'ils ne peuvent pas être représentés adéquatement par des non-Canadiens et ils sont d'avis que pour le commerce il devrait y avoir plus de Canadiens que d'agents recrutés sur place. D'autres adoptent la position contraire. Donc, les clients canadiens sont loin de s'entendre sur les avantages qu'il peut y avoir à recourir encore plus aux ressources locales. Il reste qu'au cours des dix dernières années le nombre des agents recrutés sur place a augmenté davantage que le nombre de Canadiens, et nous continuons d'examiner la situation.

**M. Redway:** Y a-t-il un projet en cours en vue d'augmenter le nombre d'agents recrutés sur place?

**M. Kilpatrick:** Oui. Par exemple, l'année dernière, aux États-Unis, nous avons remplacé 22 Canadiens par des agents locaux. Nous avons été actifs dans une certaine mesure.

**M. Redway:** Au cours des années, la proportion est cependant restée la même, n'est-ce pas?

**M. Kilpatrick:** Le nombre des agents locaux a augmenté . . .

**M. Redway:** Il a augmenté?

**M. Kilpatrick:** . . . par rapport aux Canadiens.

**M. Redway:** Comme le ministère est soumis à des contraintes budgétaires, il semblerait logique qu'il examine toutes les possibilités de réduire ces frais, et il serait sensé de le faire dans ce secteur.

**M. Shannon:** C'est ce que nous faisons, monsieur le président.

Je ne sais pas si M. Perron vous l'a expliqué, mais chaque année nous procédons à un examen méthodique de nos missions et de notre personnel qui s'y trouve et qui pourrait être remplacé. Nous en profitons pour revoir nos activités dans les divers pays, y compris le recrutement du personnel local. Je puis vous assurer qu'avec toutes les pressions qui s'exercent sur le ministère dans le sens d'une réduction des années-personnes et compte tenu des contraintes budgétaires, nous examinons de très près tous les secteurs où nous pourrions réaliser des économies, à condition évidemment, en ce qui me concerne, que ces économies ne nous empêchent pas de faire notre travail, dans le secteur du commerce, en particulier.

**M. Redway:** Quelle est la durée normale de l'affectation?

**Le vice-président:** Nous avons l'intention de terminer à midi et M. Fretz aimerait poser encore quelques questions. Vous pouvez peut-être vous arranger avec lui pour les 10 minutes qui restent.

**M. Fretz:** Je cède ma place à M. Redway. S'il reste encore du temps à la fin, j'aurai une ou deux brèves questions à poser. Je pense cependant que M. Redway devrait avoir la chance . . .

**M. Redway:** J'ai presque fini d'examiner ce point particulier, monsieur le président. Merci, monsieur Fretz.



**[Texte]**

What is the normal length of time, Mr. Shannon, the normal term for someone from Canada to be posted at a specific place abroad?

**Mr. Shannon:** It varies, Mr. Chairman. I think the minimum period is two years in those areas where conditions are such that it is perhaps unfair to ask people to be there longer than that. The longest established term is four years, in what we would call a Class A post: the United States, or France, countries like that. But in point of fact, what we have been doing in the department is encouraging officers to extend for additional years, if they are prepared to do so. I think we are now running a something like 40% extension rate, so that even in a number of cases in some of the more difficult countries, where we have a two-year posting, officers are prepared to extend for a third year. We encourage that, obviously because one of the biggest rising costs we face is the cost of moving people around the world.

**Mr. Redway:** Over that period of time since, I guess, 1982 when trade became a function in External Affairs, has that period of stay lengthened at all? Or has that 40% figure beyond the normal period remained fairly constant?

**Mr. Kilpatrick:** It has almost doubled.

**Mr. Redway:** And do you see that as a continuing trend, again, for a cost-saving criteria?

**Mr. Shannon:** Indeed we do, Mr. Chairman, because one of the things we discussed at our management committee last week was in fact extending from two to three years the term for certain posts that are now two-year posts. So we are looking at that. And indeed, the willingness of officers to go from two to three years in what we might regard as a hardship post has encouraged us to make a change.

**Mr. Redway:** So you are actively looking at formally extending the term.

**Mr. Shannon:** Yes, for certain posts.

**Mr. Redway:** Did you have any comments on that, Mr. Dye?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think it goes back to Mr. Redway's opening remarks in terms of accountability and effectiveness of a person in a role. The shorter the time, the less opportunity they would have as a trade officer to get to know the local businessmen, to understand the local opportunities; the greater the time, I think, the greater the opportunity to establish sound relationships between our country and the country where we are being represented. I endorse your sentiments with respect to deputy ministers and their sojourn in their posts; it would be very helpful for them to understand the businesses they are running for the department.

**Mr. Redway:** They are all the questions I had in that area. I take it we are having another session—

**The Vice-Chairman:** Yes, this coming Thursday.

**[Traduction]**

Quelle est la durée normale de l'affectation d'un Canadien à l'étranger, monsieur Shannon?

**M. Shannon:** Tout dépend, monsieur le président. Je pense que le minimum est de deux ans dans les pays où les conditions peuvent être difficiles et où il est injuste dans une certaine mesure de demander aux gens de rester plus longtemps. L'affectation la plus longue est de quatre ans, dans les missions que nous appelons de catégorie A, c'est-à-dire les États-Unis, la France et les pays semblables. Il reste qu'au ministère nous avons essayé d'encourager les gens à prolonger leur séjour, s'ils le désirent. Le taux des prolongements est d'environ 40 p. 100 actuellement, ce qui indique que, même dans les pays où les conditions sont difficiles, les pays pour lesquels l'affectation est de deux ans, les gens sont prêts à prolonger leur séjour. C'est une attitude que nous encourageons évidemment parce que les frais de déplacement des gens un peu partout dans le monde sont parmi ceux qui augmentent le plus rapidement.

**M. Redway:** Depuis 1982, c'est-à-dire depuis l'époque où le commerce relève du ministère des Affaires extérieures, la durée des affectations a-t-elle augmenté? Ou encore, ce chiffre de 40 p. 100 de prolongements est-il resté à peu près stable?

**M. Kilpatrick:** Il a presque doublé.

**M. Redway:** Et selon vous la tendance devrait se maintenir, compte tenu des économies?

**M. Shannon:** Oui, monsieur le président. Justement, l'un des sujets que nous avons discuté lors de notre dernière réunion du comité de gestion a été la possibilité de prolonger de deux à trois ans la durée de l'affectation dans les missions où la période normale est de deux ans actuellement. Nous examinons donc la situation et nous sommes encouragés par le fait que les agents semblent disposés à prolonger leur séjour de deux à trois ans.

**M. Redway:** Vous examinez la possibilité de prolonger officiellement la durée de l'affectation.

**M. Shannon:** Pour certaines missions.

**M. Redway:** Avez-vous des observations à cet égard, monsieur Dye?

**M. Dye:** Monsieur le président, je reviens à ce que disait M. Redway dans son introduction, au sujet de l'imputabilité et de l'efficacité des personnes dans le rôle qui leur était dévolu. Moins les agents commerciaux restent longtemps au même endroit, moins ils ont l'occasion de connaître les hommes d'affaires locaux, de comprendre les possibilités qui s'offrent sur place; plus ils y sont longtemps, plus ils ont de chance d'établir des liens solides entre leur pays d'origine et le pays où ils sont envoyés. De même, je suis d'accord avec ce que vous disiez au sujet des sous-ministres et de la durée de leur affectation; il serait très utile qu'ils aient une bonne compréhension des secteurs qu'ils sont appelés à diriger pour le ministère.

**M. Redway:** Je n'ai pas d'autres questions sur ces points précis. Je pense que nous avons une autre réunion...

**Le vice-président:** Jeudi, en effet.

[Text]

**Mr. Redway:** —in which we can get into the Program for Export Market Development, etc.

**The Vice-Chairman:** Mr. Fretz.

**Mr. Fretz:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Kilpatrick, regarding the locally-engaged persons, that number has been increased, as I understand it, in the United States by about 22 over the past period of time. In addition to that, what has been the total number of cut-backs in person-years in the United States in our offices? Do you have a figure?

• 1155

**Mr. Irwin:** It about 40 total in the U.S. That is all programs, and it includes only the research review of the Consul General that has taken place. That does not mean it does not include a look at the embassy.

**Mr. Kilpatrick:** With very small cuts in the Trade Program. Most of the cuts have been in other programs.

**Mr. Fretz:** When we talk about trade, does that include tourism?

**Mr. Irwin:** Yes.

**Mr. Fretz:** So there have been no cuts, or no substantial cuts, in trade that would affect tourism.

**Mr. Irwin:** Tourism has been affected.

**Mr. Fretz:** It has been affected?

**Mr. Irwin:** Yes. The number Mr. Kilpatrick was referring to before of the conversions to locally engaged from Canada-based officers in the U.S. involved a significant conversion of Canada-based tourism officers to locally engaged officers. In the resource reviews, there have been some further conversions and cuts, some of which affected the tourism program. We are not absolutely certain at the moment, because the whole exercise is not completed, but probably in the order of four or five tourism positions overall in the U.S. have been reduced.

**Mr. Fretz:** Are you reasonably sure it would only be four or five throughout the entire United States in total that would be affected—

**Mr. Irwin:** I think so, yes.

**Mr. Fretz:** —of those people responsible for tourism?

**Mr. Irwin:** Yes.

**Mr. Fretz:** That is an area I am particularly concerned about, that sector, in tourism, when we look at the tremendous amount of foreign dollars generated for Canada. I would hate to see that industry jeopardized because of cut-backs made by this department. I can understand locally engaged people being used, but I would be fearful if there were severe cut-backs, because of what we have done as a nation to attract tourism from the United States. We know last year was a

[Translation]

**M. Redway:** ... au cours de laquelle nous pourrions examiner de plus près, entre autres, le Programme de développement des marchés d'exportation.

**Le vice-président:** Monsieur Fretz.

**M. Fretz:** Merci, monsieur le président.

Toujours en ce qui concerne les personnes recrutées sur place, monsieur Kilpatrick, si je comprends bien, il y en a 22 de plus maintenant aux États-Unis. De plus, combien d'années-personnes ont été supprimées dans nos bureaux des États-Unis? Est-ce que vous avez un chiffre?

**M. Irwin:** Environ 40 aux États-Unis. Cela comporte tous les programmes, mais seulement l'examen des ressources du consul général. Cela ne signifie pas que la situation à l'ambassade n'a pas été considérée.

**M. Kilpatrick:** Avec quelques coupures minimes dans le programme commercial. La plupart des coupures ont été effectuées dans d'autres programmes.

**M. Fretz:** Quand nous parlons de programme commercial, est-ce que cela comprend le tourisme?

**M. Irwin:** Oui.

**M. Fretz:** Autrement dit, il n'y a pas eu de coupures, du moins pas très importantes, qui pourraient affecter le tourisme.

**M. Irwin:** Le tourisme a été affecté.

**M. Fretz:** Il a été affecté?

**M. Irwin:** Oui. M. Kilpatrick vous a expliqué tout à l'heure que plusieurs postes étaient dotés sur place, alors qu'ils étaient jadis dotés à partir du Canada; un certain nombre de responsables du tourisme sont dans ce cas. Au cours de l'examen des ressources, d'autres conversions et coupures ont été effectuées, dont certaines qui intéressaient le programme du tourisme. Nous n'en sommes pas absolument certains pour l'instant, car l'exercice n'est pas terminé, mais il y a probablement quatre ou cinq postes dans le secteur du tourisme qui ont été supprimés aux États-Unis.

**M. Fretz:** Vous êtes certain qu'il ne s'agira que de quatre ou cinq postes pour l'ensemble des États-Unis ...

**M. Irwin:** Je crois que oui, effectivement.

**M. Fretz:** ... ce sont les seuls responsables du tourisme qui seront affectés?

**M. Irwin:** Oui.

**M. Fretz:** C'est un domaine qui m'intéresse particulièrement, ce secteur du tourisme, car je pense aux rentrées considérables de dollars étrangers que cela représente pour le Canada. Il serait déplorable de porter atteinte à cette industrie par des coupures dans votre ministère. Je comprends qu'on engage des employés sur place, mais il ne faudrait pas effectuer trop de coupures car cela porterait atteinte à tout ce que nous avons fait pour attirer des touristes américains. Je sais que l'année dernière a été exceptionnelle à cause de

**[Texte]**

special year because of Expo. We had a tremendous increase in tourism dollars and an influx of people from the U.S.

**Mr. Redway:** How is everything at Crystal Beach?

**Mr. Fretz:** Well, it is a bit early to tell what things are going to be. They had a good year there last year at Crystal Beach. I live close to the border, and of course I am aware of the changes made in the Buffalo office, as I believe they have been made or will be made in Cleveland and Detroit and perhaps other border cities as well—Seattle—right across the country.

In this "rationalization", if I can use that word—it is one that seems to be popular today—was there, in your view, a considered balance? Is there a fair trade-off here? If we are going to cut back, are we still going to be able properly to service those areas in the United States that need to be serviced by our people in these offices to ensure that we are getting a maximum number of tourists into Canada from the United States?

**Mr. Kilpatrick:** We are at this very moment sitting down with the tourism people in DRIE, looking at the strategic approach to the U.S. market to ensure that we are using our resources in the most effective way. The reviews we have undertaken have been done in co-operation with the tourism people. We are convinced that even with the reduction in resources, with better planning, with a better strategic approach to things, we can undertake the role without losing any . . . in fact, with more impact than we have had in the past.

**Mr. Shannon:** In fact, if it proves to be the reverse, we will change it. Obviously we agree with you that tourism is a very important resource for us, and we are most anxious to ensure that whatever economies we put in place add to and do not detract from our capacity to service any one of our sectors; and tourism rates very high.

• 1200

**Mr. Fretz:** Thank you, Mr. Chairman. A concluding remark, and perhaps just a brief answer by Mr. Dye.

Mr. Chairman, tourism is a labour intensive industry and is one of the most important industries we have in the country. I wonder, Mr. Dye, do you have in 30 seconds, or one minute, a reply or a response to the comments made either by myself or the officials.

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, I think we accept the comments.

**Mr. Fretz:** Thank you, Mr. Dye. Thank you, Mr. Chairman.

**Le vice-président:** Il est maintenant midi. Nous devons donc mettre fin à nos délibérations.

Au nom des membres du Comité, je tiens à remercier MM. Dye, Shannon et Ford, ainsi que les hauts fonctionnaires qui les accompagnent, pour avoir bien voulu répondre à nos questions.

**[Traduction]**

l'Expo, et nous avons eu un nombre record de visiteurs américains, avec tout ce que cela représente comme influx de dollars étrangers.

**M. Redway:** Comment vont les choses à Crystal Beach?

**M. Fretz:** Il est un peu tôt pour le savoir. L'année dernière, les choses se sont très bien passées à Crystal Beach. Je vis près de la frontière, et bien sûr, je suis au courant des changements qui ont été faits au bureau de Buffalo; je crois que la même chose vaut pour Cleveland et Détroit, et peut-être d'autres villes—Seattle—dans tout le pays.

À votre avis, est-ce que pendant cet exercice de «rationalisation», c'est l'expression à la mode, on a recherché sciemment un point d'équilibre? Est-ce qu'on a cherché à compenser? Si nous effectuons des coupures, pourrions-nous encore desservir suffisamment les régions des États-Unis où la présence de nos gens dans ces bureaux est importante pour attirer au Canada un nombre maximum de touristes américains?

**M. Kilpatrick:** En ce moment même, nous discutons avec les responsables du tourisme au MEIR d'une démarche stratégique axée sur le marché américain, et notre but est de nous assurer que nous utilisons nos ressources le plus efficacement possible. Les révisions qui ont été entreprises ont été faites en collaboration avec les gens du tourisme. Même avec ces compressions de personnel, nous sommes convaincus qu'une meilleure planification, une meilleure stratégie nous permettra de ne rien perdre, nous donnera en fait des moyens que nous n'avions pas avant.

**M. Shannon:** En fait, si l'inverse se produisait, nous changerions de démarche. De toute évidence, vous avez raison, le tourisme est une ressource importante pour nous, et nous tenons absolument à nous assurer que les économies réalisées ne nous empêcheront pas de desservir un des secteurs dont nous sommes responsables; pour nous, le tourisme est particulièrement important.

**M. Fretz:** Merci, monsieur le président. Une dernière observation, et peut-être une réponse rapide de M. Dye.

Monsieur le président, le tourisme est une industrie qui emploie beaucoup de monde, c'est une de nos industries les plus importantes. Monsieur Dye, en trente secondes, une minute peut-être, pouvez-vous répondre à nos observations, les miennes ou celles des fonctionnaires.

**M. Dye:** Monsieur le président, nous acceptons les observations.

**M. Fretz:** Merci, monsieur Dye. Merci, monsieur le président.

**The Vice-Chairman:** It is now 12 o'clock, we must end the meeting.

On behalf of the members of the committee, I want to thank Mr. Dye, Mr. Shannon and Mr. Ford as well as the officials who came to answer our questions.



*[Text]*

Our next meeting will be held in this room, this coming Thursday, at 10 a.m.

I now declare this session adjourned.

*[Translation]*

Notre prochaine réunion aura lieu dans cette pièce, jeudi prochain à 10 heures.

La séance est levée.











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES

Tuesday, March 24, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;  
M.J. McLaughlin, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of External Affairs:*

Gerry Shannon, Deputy Minister of International Trade and  
Associate Under Secretary of State;  
Al Kilpatrick, Assistant Deputy Minister, International  
Trade Development Branch;  
Arthur Perron, Director General, Personnel Operations  
Bureau;  
Rod Irwin, Director General, Corporate Management  
Bureau.

*From the Department of Regional Industrial Expansion:*

T. Ford, Acting Director General, International Coordina-  
tion Branch.

## TÉMOINS

Le mardi 24 mars 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;  
M.J. McLaughlin, directeur principal, Direction générale  
des opérations de vérification.

*Du ministère des Affaires extérieures:*

Gerry Shannon, sous-ministre du commerce extérieur et  
sous-secrétaire d'État;  
Al Kilpatrick, sous-ministre adjoint, Expansion du com-  
merce extérieur;  
Arthur Perron, directeur général, Opérations du personnel;  
Rod Irwin, directeur général, Gestion centrale.

*Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:*

T. Ford, directeur général suppléant, Coordination interna-  
tionale.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Thursday, March 26, 1987

Chairman: Aideen Nicholson

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le jeudi 26 mars 1987

Présidente: Aideen Nicholson

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Public Accounts

---

*Procès-verbaux et témoignages du Comité  
permanent des*

## Comptes publics

---

RESPECTING:

Report of the Auditor General of Canada for the  
fiscal year ended March 31, 1986—Chapter 9,  
Department of External Affairs—Trade Function

---

CONCERNANT:

Rapport du Vérificateur général du Canada pour  
l'exercice financier terminé le 31 mars 1986—  
Chapitre 9, ministère des Affaires extérieures—  
Activités liées au commerce

---

WITNESSES:

(See back cover)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



---

Second Session of the Thirty-third Parliament,  
1986-87

---

Deuxième session de la trente-troisième législature,  
1986-1987



STANDING COMMITTEE ON  
PUBLIC ACCOUNTS

*Chairman:* Aileen Nicholson

*Vice-Chairman:* Marcel R. Tremblay

Members

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

Richard Rumas

*Clerk of the Committee*

COMITÉ PERMANENT DES  
COMPTES PUBLICS

*Présidente:* Aileen Nicholson

*Vice-président:* Marcel R. Tremblay

Membres

Gilles Grondin  
Jean-Guy Guilbault  
Stan J. Hovdebo  
Don Ravis  
Alan Redway  
Anthony Roman

(Quorum 5)

*Le greffier du Comité*

Richard Rumas

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 26, 1987  
(24)

[Text]

The Standing Committee on Public Accounts met at 10:03 o'clock a.m., this day in Room 269 West Block, the Vice-Chairman, Marcel R. Tremblay, presiding.

*Members of the Committee present:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Don Ravis and Marcel R. Tremblay.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* E.R. Adams and T.A. Wileman.

*Witnesses: From the Office of the Auditor General of Canada:* Kenneth M. Dye, Auditor General; M.J. McLaughlin, Principal, Audit Operations Branch. *From the Department of External Affairs:* G.E. Shannon, Deputy Minister for International Trade and Associate Under Secretary of State; Al Kilpatrick, Assistant Deputy Minister, International Trade Development Branch; Brian Schumacher, Director General, Export Development Planning and Programs Bureau. *From the Department of Regional Industrial Expansion:* T. Ford, Acting Director General, International Coordination Branch.

In accordance with its permanent Order of Reference contained in the House of Commons' Permanent and Provisional Standing Orders, the Committee resumed consideration of Chapter 9—Department of External Affairs—Trade Function of the Report of the Auditor General for the fiscal year ended March 31, 1986.

G.E. Shannon made a brief statement.

The witnesses answered questions.

At 11:54 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Richard Rumas  
*Clerk of the Committee*

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 26 MARS 1987  
(24)

[Traduction]

Le Comité permanent des comptes publics se réunit, aujourd'hui à 10 h 03, dans la pièce 269 de l'Édifice de l'ouest, sous la présidence de Marcel-R. Tremblay, (vice-président).

*Membres du Comité présents:* Gilles Grondin, Jean-Guy Guilbault, Don Ravis et Marcel-R. Tremblay.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* E.R. Adams et T.A. Wileman.

*Témoins: Du Bureau du Vérificateur général du Canada:* Kenneth M. Dye, Vérificateur général; M.J. McLaughlin, directeur principal, Direction générale des opérations de vérification. *Du ministère des Affaires extérieures:* G.E. Shannon, sous-ministre du commerce extérieur et sous-secrétaire d'État; Al Kilpatrick, sous-ministre adjoint, Expansion du commerce extérieur; Brian Schumacher, directeur général, Planification et programmes—Expansion des exportations. *Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:* T. Ford, directeur général suppléant, Coordination internationale.

Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans les articles permanents et provisoires du Règlement de la Chambre des communes, le Comité entreprend de nouveau l'étude du chapitre 9, à la rubrique intitulée *ministère des Affaires extérieures—Activités liées au commerce*, extrait du rapport du Vérificateur général portant sur l'exercice financier clos le 31 mars 1986.

G.E. Shannon fait une brève déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

À 11 h 54, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*  
Richard Rumas

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Thursday, March 26, 1987

• 1004

**Le vice-président:** À l'ordre!

Nous accueillons aujourd'hui M. Dye et M. Shannon. J'espère que la réunion d'aujourd'hui sera aussi constructive et intéressante que celle de mardi matin.

• 1005

Mr. Shannon, I understand you have a brief statement to make, as an opinion.

**Mr. G. F. Shannon (Deputy Minister for International Trade and Associate Under Secretary of State, Department of External Affairs):** Mr. Chairman, I do. Thank you very much. I wanted to make available to the committee some material on issues that arose Tuesday morning in our previous meeting. I do not intend to address them, just to make them available to you. There is a short descriptive piece on Canadian pork exports to Japan that is available to the committee, and at the request of a member of the committee I want to make available also the long-range management plans for the Department of External Affairs and the Canadian Foreign Service, in the two languages. I apologize that the document on pork exports has not been translated, but it will be translated and made available to you.

Finally, Mr. Chairman, I have available to the committee, again in response to questions on Tuesday, a document that describes our market share for the period 1975 through to 1985, for our 40 most important markets. It represents about 95% of our exports globally. So this material is available to members of the committee.

**Le vice-président:** Monsieur Shannon, le Comité vous remercie d'avoir fait ces suivis aussi rapidement.

**Mr. Shannon:** Thank you, sir.

**Le vice-président:** Monsieur Guilbault.

**M. Guilbault (Drummond):** Merci, monsieur le président.

J'aimerais que vous m'expliquiez ce que vous pouvez faire pour aider les exportateurs canadiens dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation. Le vérificateur général a signalé certaines lacunes du programme et certaines choses qui pourraient être améliorées. En tant que député de Drummond, je rencontre souvent des industriels qui veulent faire partie d'une délégation ou exporter vers de nouveaux pays. Quel est votre point de vue global à ce sujet?

**Mr. Shannon:** Thank you very much for the question, sir, because it allows me to talk a little about the PEMD

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le jeudi 26 mars 1987

**The Vice-Chairman:** Order, please!

We have before us today Messrs. Dye and Shannon. I hope that today's meeting will be just as constructive and interesting as Tuesday morning's.

Monsieur Shannon, si je comprends bien, vous avez une brève déclaration à nous faire, un énoncé d'opinion.

**M. G.F. Shannon (sous-ministre du Commerce extérieur et sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures):** En effet, monsieur le président. Merci beaucoup. J'ai quelques documents à mettre à la disposition des membres du Comité, vu les questions soulevées mardi matin lors de notre réunion précédente. Je n'ai pas l'intention d'aborder ces questions maintenant, mais simplement de vous fournir les documents. Il s'agit d'une brève explication sur les exportations de porc canadien au Japon et à la demande d'un membre du Comité, j'ai également apporté les plans de gestion à long terme du ministère des Affaires extérieures et du service extérieur canadien, dans les deux langues. Je regrette que le document sur les exportations de porc n'ait pas été traduit, mais nous le ferons traduire et nous vous l'enverrons.

Enfin, monsieur le président, j'ai apporté à l'intention des membres du Comité, ici encore à la suite de questions posées mardi, un document qui explique la part du marché que nous avons dans nos 40 principaux marchés pour la période de 1975 à 1985 inclusivement. Environ 95 p. 100 de nos exportations globales y figurent. Voilà donc les documents que je mets à la disposition des membres du Comité.

**The Vice-Chairman:** Mr. Shannon, the committee thanks you for following up on this so quickly.

**M. Shannon:** Merci, monsieur.

**The Vice-Chairman:** Mr. Guilbault.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Thank you, Mr. Chairman.

Could you perhaps explain to us what the program for export market development can do for Canadian exporters. The Auditor General indicated that there were shortcomings in the program and that improvements could be made to some aspects. As the MP for Drummond, I often meet manufacturers who are interested in participating in a delegation or in exporting to new countries. What is your general view of this program?

**M. Shannon:** Je vous remercie beaucoup d'avoir soulevé cette question, monsieur, car je vais pouvoir ainsi vous



## [Texte]

program, if I may do so. Then my colleagues may address specific questions, if they wish.

You are right, the Auditor General did find a number of criticisms to make of the PEMD program, and the department acknowledges that they have a foundation. In our judgment, the criticisms have been taken into account and the program has been corrected to meet them.

At the same time, I guess I should point out that PEMD is a popular program with our exporters. It has encouraged hundreds of companies to explore new export opportunities. There are something like, at the moment, 15,000 active files being operated by those who are responsible for the program. As I say, it is popular.

It also is a very useful program for small and medium-size businesses that are interested in exporting. About 70% of the approved projects in fact do go to companies that have less than \$5 million in sales. Since the program was put in place in 1971, there have been something like 32,000 approvals, worth \$175 million in PEMD expenditures, which have resulted in reported sales, export sales abroad, of \$6.5 billion.

The Auditor General will want to make his own comment on the program in response to questions. In point of fact, the department began to take a hard look at the PEMD program at the time of the Nielsen task force, because the Nielsen task force itself had looked very hard at the program and had made some recommendations, for example, for the consolidation of PEMD with our Trades, Fairs and Missions Program.

The program has been substantially redesigned along four main lines. First of all, it is a much simpler program than was the case. As I mentioned, the PEMD program itself and our Trades, Fairs and Missions Program have been combined, and the number of separate sections in PEMD has been reduced. We have taken a hard look at the eligibility criteria and have now a rule in place that clearly establishes that companies no longer are eligible to apply if they fail to make export sales after seven consecutive PEMDs.

• 1010

We have altered the definition of arm's-length status to stop a process whereby companies could artificially reconfigure their corporations and make excessive applications for PEMD funds. And we have now limited PEMD applications per company to four per year, and we have stopped the process whereby it was possible to get retroactive approval for a grant.

Third, we have put in place much more strict reporting requirements. To apply for assistance now, companies must be up to date in their PEMD activity business data reports. Companies that fail to respond are referred to the Justice department.

## [Traduction]

parler un peu du Programme de développement des marchés d'exportation. Mes collègues pourront ensuite répondre, s'ils le souhaitent, à des questions plus précises.

Vous avez raison, le vérificateur général a formulé relativement au PDME plusieurs critiques, dont le ministère reconnaît le bien-fondé. Nous estimons en avoir tenu compte puisque nous avons modifié le Programme.

Il faut également signaler que le PDME est populaire auprès de nos exportateurs. En effet, le Programme a encouragé des centaines de compagnies à exporter vers de nouveaux marchés. Les responsables du Programme administrent actuellement 15,000 dossiers. Comme je l'ai dit, le Programme connaît beaucoup de succès.

En outre, le Programme sert très bien les petites et moyennes entreprises qui souhaitent exporter. Environ 70 p. 100 des projets approuvés sont offerts par des entreprises dont le chiffre de vente est en-deçà de 5 millions de dollars. Depuis la mise en oeuvre du Programme en 1971, quelque 32,000 demandes ont été approuvées, d'une valeur de 175 millions de dollars, entraînant selon les rapports pour 6,5 milliards de dollars de ventes, de ventes à l'exportation.

Le vérificateur général devra lui-même vous dire ce qu'il pense du Programme, en réponse à vos questions. Cependant il faut noter que le ministère avait lui-même commencé à examiner de près le PDME à l'époque du groupe de travail Nielsen, car celui-ci avait fait un examen très approfondi du Programme et avait formulé des recommandations à ce sujet, notamment celle de regrouper le PDME et le Programme des foires et missions commerciales.

Nous avons considérablement remanié le Programme en nous fondant sur quatre critères principaux. Tout d'abord, nous avons grandement simplifié le Programme. Comme je viens de le dire, nous avons fusionné le PDME et le Programme des foires et missions commerciales et nous avons réduit le nombre de catégories comprises dans le PDME. Nous avons examiné de près les critères d'admissibilité et adopté un règlement qui stipule clairement que si après sept contributions consécutives du PDME une entreprise n'a pas fait de vente à l'exportation, celle-ci n'est plus admissible.

Nous avons modifié la définition de «sans liens de dépendance» afin de mettre fin à la possibilité qu'avaient les entreprises de reconstituer artificiellement leurs sociétés afin de présenter un nombre excessif de demandes dans le cadre du PDME. Nous avons maintenant limité le nombre de demandes par entreprise à quatre par année et nous avons cessé d'autoriser rétroactivement les contributions.

Troisièmement, nous avons établi des exigences plus strictes en matière de rapports. Maintenant, pour demander de l'aide, l'entreprise doit avoir soumis tous les rapports d'activités commerciales requis dans le cadre du PDME. C'est au ministère de la Justice que nous envoyons

[Text]

And finally, we have dealt with the problem of the collection of repayable funds, which is something the Auditor General quite rightly focused on. Export success in a market is now the basis for a PEMD repayment. The department and the Comptroller General have reviewed our audit and recovery procedures; and, indeed, that was done as well with the help of an outside consultant. And we have put in place a new accounting system with monitoring of each PEMD to assure that it is now automatic that companies are contacted when accounts become delinquent.

Now, sir, you asked about what we can do for companies. There are many things we can do. We can help companies with bidding for projects, and we do that. We can help them with market identification. For example, if a firm in your riding or anywhere in the country wanted to know where his products might be well received in the export market, we can assist the exporter in that respect. We can involve him in trade fairs abroad under the PEMD program. We can help by putting him in touch with incoming buyer missions, because we do organize from time to time buyer missions for selected sectors and selected countries and put them in touch with Canadian exporters or potential exporters. We can help in the process of forming export consortia. It may well be that projects in some cases are too big for one company. What we can do is help to identify other prospective partners in Canada to put together a consortia to tackle a given market. And we can help in a number of ways in sustaining export market penetration and development on behalf of the firm.

**M. Guilbault (Drummond):** Le vérificateur général a-t-il un commentaire à faire?

**M. Kenneth Dye (vérificateur général Canada):** Oui, s'il vous plaît. Je pense que la réponse est très bonne. Tous les changements sont constructifs. Il a peut-être omis de faire un commentaire sur le paragraphe 9.22 du rapport qui traite des relations entre les gens et les programmes.

**M. Guilbault (Drummond):** Le ministère a-t-il fait quelque chose pour remédier à cette situation, pour donner un meilleur service?

**Mr. Shannon:** Paragraph 9.22, as I read it, sir, talks about the number of people needed to deliver the program both in External Affairs and in DRIE. It makes the point there is no unit in DRIE with overall responsibility for the program. Perhaps Mr. Ford would care to comment on that.

**Mr. T. Ford (Acting Director General, International Coordination Branch, Department of Regional Industrial Expansion):** In response to the Auditor General's report, we do have a focal point within our department, within

[Translation]

tous les dossiers des entreprises qui ne donnent pas suite à notre demande de rapports.

Enfin, nous nous sommes attaqués au problème des remboursements dont avait parlé, à juste titre, le vérificateur général. Le succès sur les marchés étrangers constitue le critère de remboursement. Le ministère et le contrôleur général ont examiné nos procédures de vérification et de recouvrement; nous avons même fait appel à un consultant autonome. Nous avons mis en place un nouveau système de comptabilité qui nous permet de suivre chaque contribution accordée dans le cadre du programme, et nous pouvons donc maintenant communiquer automatiquement avec toutes les entreprises dont les comptes sont en souffrance.

Vous avez demandé, monsieur, ce que nous pouvons faire pour aider les entreprises. Nous pouvons faire bien des choses. Nous pouvons aider les entreprises à préparer des soumissions pour des projets, et nous le faisons. Nous pouvons les aider à trouver des marchés. Par exemple, si une entreprise dans votre circonscription ou ailleurs au pays voulait savoir quel marché étranger ferait bon accueil à ses produits, nous pourrions aider cet exportateur. Nous pouvons le faire participer à des foires commerciales à l'étranger. Nous pouvons l'aider en lui faisant rencontrer les membres des délégations d'acheteurs qui viennent au pays, car nous faisons venir, de temps à autre, des délégations représentant des secteurs choisis de pays choisis en vue d'établir des contacts avec les exportateurs canadiens ou d'éventuels exportateurs. Nous apportons notre aide à la création de consortiums d'exportation. Il se peut qu'un projet ait trop d'envergure pour une seule entreprise. Nous pouvons l'aider à trouver d'autres associés au Canada d'affin de constituer un consortium qui s'attaquera à un marché donné. Nous sommes en mesure d'aider une entreprise sur plusieurs plans, notamment en soutenant son effort de pénétration et de développement d'un marché étranger.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Does the Auditor General want to make a comment?

**Mr. Kenneth Dye (Auditor General of Canada):** Yes, if I may. That was a very good answer. All these changes are constructive. Of course he did not say anything on paragraph 9.22 of the report on program delivery.

**Mr. Guilbault (Drummond):** Has the department done anything to deal with this problem, to give better service?

**M. Shannon:** Le paragraphe 9.22, si je comprends bien, monsieur, traite du nombre de personnes nécessaires pour exécuter le programme, et aux Affaires extérieures et au MEIR. On y souligne qu'aucun service du MEIR n'a la responsabilité globale de l'exécution du programme. M. Ford peut peut-être vous dire quelques mots à ce sujet.

**M. T. Ford (directeur général suppléant, Coordination Internationale, ministère de l'Expansion Industrielle Régionale):** Suite au rapport du vérificateur général, la responsabilité globale de coordonner le PDME au MEIR a



*[Texte]*

my group, that is responsible for the overall co-ordination within DRIE of the PEMD program. I must emphasize that they are not responsible for the delivery. The delivery is done by the DRIE regional offices. We are operating there as a co-ordinator, a problem solver, a reviewer in working with the people at External Affairs who do have that responsibility.

I would like also to comment on the second part of that paragraph which refers to the linkage between the post plans and the way the DRIE program in our regional offices is delivered. I believe at the present time the way that the post plans are prepared, reviewed, circulated to all of our sector branches, and circulated to all of our regional offices, to ensure that they are aware of what the priorities are—they have a document at hand when a PEMD request comes in to see where this fits relative to the priorities that are identified from that post—has helped to address that issue.

• 1015

We also have, approximately every month, a meeting with all of our regional trade directors and with External Affairs. We get together for a period of two or three days in Ottawa and receive overall briefings on the way the program is being implemented. We receive detailed briefing from each of the geographic bureaux at External Affairs so that our trade directors in the regional offices are aware of what, in fact, is happening in each of those marketplaces. Then they are in a better position to respond to PEMD requests.

However, PEMD is a reactive program, it responds to requests that come in from the private sector, so I think it is fair to say at this time we do not have a strict allocation of funds to certain markets or to certain sectors. But certainly the information exchange is there, so I believe our trade directors are in a much better position to factor in what the market priorities are, in their decisions, in their recommendations that they are making on PEMD requests.

**M. Guilbault (Drummond):** Si j'ai bien compris, certains de nos industriels pourraient s'attaquer à certains secteurs du marché de l'exportation, mais le ministère ne fait rien ou n'a pas de plan bien défini pour les aider. En tant que député, je n'ai jamais rien vu de semblable.

L'année dernière, on est allé en délégation à Londres avec le vérificateur général. On en a profité pour aller rencontrer le haut-commissaire du Canada et sa délégation commerciale. On s'est rendu compte qu'en Angleterre, il y avait un marché assez important pour la poudre de fromage. Pour ma part, je suis allé chez le plus gros producteur de fromage au monde, à Notre-Dame-du-Bon-Conseil, non loin de chez moi. J'ai rencontré M. Lemire, le président de la société, et il n'était pas au courant du fait qu'il y avait un marché potentiel en Angleterre pour la poudre de fromage. Cela m'a abasourdi. Vous devriez

*[Traduction]*

été confiée à mon groupe. Je m'empresse de souligner que nous ne sommes pas responsables de l'exécution. Ce sont nos bureaux régionaux qui en ont la responsabilité. Nous sommes là pour coordonner, résoudre les problèmes, revoir le fonctionnement du programme avec le personnel du ministère responsable, les Affaires extérieures.

J'aimerais également faire quelques commentaires au sujet de la deuxième partie de ce paragraphe où il est question de la coordination entre les plans des missions et l'exécution du programme dans les bureaux régionaux du MEIR. Je crois que maintenant, les plans des missions sont préparés, revus et distribués à tous nos bureaux sectoriels et tous nos bureaux régionaux, afin que tous connaissent les priorités—on a ainsi un document en main lorsqu'une demande est faite dans le cadre du PDME, ce qui permet de voir si la demande s'insère dans la liste des priorités que la mission a relevées—ce qui nous a aidés à remédier à cette situation.

Nous tenons à chaque mois environ, une réunion de tous nos directeurs commerciaux régionaux et des responsables du ministère des Affaires extérieures. Nous nous réunissons pendant deux ou trois jours à Ottawa afin de faire le point sur l'exécution du programme. Chaque bureau géographique du ministère des Affaires extérieures nous donne un exposé détaillé de la situation afin que nos directeurs commerciaux dans les bureaux régionaux sachent ce qui se passe dans chacun de ces marchés. Ils sont ainsi mieux placés pour examiner les demandes présentées dans le cadre du PDME.

Toutefois, il faut souligner que le PDME constitue une réaction, qu'il s'agit d'un programme grâce auquel nous réagissons aux demandes en provenance du secteur privé et donc cela explique pourquoi, à l'heure actuelle, nous n'avons pas réparti strictement les crédits entre les divers marchés ou les divers secteurs. Cependant, il y a un échange d'informations qui permet, je crois, à nos directeurs commerciaux de tenir compte, des priorités du marché, dans une plus grande mesure dans leurs décisions, leurs recommandations et leur étude des demandes.

**Mr. Guilbault (Drummond):** If I understand you correctly, some of our manufacturers could try to export in certain markets, but the department does nothing to help them nor has it a well-defined plan to do so. As an MP, I have never seen the likes of this.

Last year, we went as a delegation to London with the Auditor General. We took the opportunity to meet the Canadian High Commissioner and the members of the trade mission. We realized that in England, there was a rather large market for cheese powder. I therefore went to the largest world cheese producer, in Notre-Dame-du-Bon-Conseil, not far from my place. I met Mr. Lemire, the president of the company who did not know that there was a potential market in England for cheese powder. I was astounded. You should have some means of letting producers know that such markets exist.



[Text]

avoir un mécanisme quelconque pour faire part aux producteurs de débouchés commerciaux semblables.

**Mr. Shannon:** Perhaps, Mr. Chairman, I could ask Mr. Kilpatrick to respond to that question.

**Mr. Al Kilpatrick** (Assistant Deputy Minister, International Trade Development Branch, Department of External Affairs): Mr. Guilbault, what we attempt to do is to ensure that the private sector knows about the existence of opportunities. We do that through the DRIE regional offices; we do it through the Canadian Export Association; we do it through various industry associations. As I say, we do our best to bring opportunities to the attention of the private sector.

I might also say that we now have in the department a very good and growing sourcing system, which is computerized, and it includes Canadian companies interested in exporting. If there are companies in your area that are potential exporters, then we would like to ensure that they are registered in this system. This is what happens in the sort of case you are describing. If our office in London discovers opportunities for cheese, then, what we attempt to do is find, through our own system, potential exporters of cheese from Canada and ensure that they are directly advised of the opportunities that exist.

So I think it is very important, from our point of view, to ensure that any companies that you think are potential exporters are in our system. Then they can automatically be advised of these opportunities.

As Mr. Ford said—for example, we are in the process this year of taking the plans that our posts have and going out to all the provinces. We sit down with each provincial government and go over the priorities that our posts have identified. We also sit down with all the industry associations, about 40 industry associations, and make them aware of where our posts see the opportunities.

• 1020

So we do attempt to reach as wide an audience as possible. But as I say, if there are companies you think are potential exporters, we would be delighted to hear from them or to provide, through you, information to them about the opportunities. I think you know from your travels abroad what our posts can do for companies. As you know, if companies are interested in a market and write to our trade commissioners, the trade commissioners can tell them what the size of the market is, whether there is a market there, what the access problems are, how you exploit the market; they can help Canadian companies find distributors, agents, and so on.

So I think once we have identified the company, we can provide them with a lot of assistance. But you are right in the sense that there are obviously companies out there in your riding and elsewhere that we are not aware of and that are not aware of our services, and we are doing our

[Translation]

**M. Shannon:** Peut-être monsieur le président, puis-je demander à M. Kilpatrick de répondre à cette question.

**M. Al Kilpatrick** (sous-ministre adjoint, Expansion du commerce extérieur, ministère des Affaires extérieures): Monsieur Guilbault, nous essayons de nous assurer que le secteur privé sait que des débouchés existent. Pour ce faire, nous faisons appel aux bureaux régionaux du MEIR, nous faisons appel à l'Association canadienne des exportateurs; nous faisons appel à diverses associations commerciales. Comme je l'ai dit, nous faisons de notre mieux pour faire connaître ces occasions au secteur privé.

J'ajouterai également que nous avons maintenant au ministère une très bonne liste informatisée à laquelle nous continuons d'ajouter des noms et où figurent notamment les entreprises canadiennes que l'exportation intéresse. Et s'il y a des entreprises dans votre région qui souhaitent exporter, nous aimerions les inscrire sur notre liste. C'est ce que nous faisons dans le genre de situation que vous décrivez. Si notre bureau de Londres constate qu'il y a un marché pour le fromage, alors nous tentons de trouver, grâce à notre propre système, d'éventuels exportateurs de fromage canadien afin de les prévenir directement de l'existence de cette possibilité.

Il est donc essentiel que nous nous assurions que toute entreprise qui pourrait devenir un exportateur figure sur notre liste. Ainsi nous pouvons automatiquement la prévenir de l'existence de telle ou telle possibilité.

Comme l'a dit M. Ford—par exemple, nous sommes en train cette année de réunir les plans préparés par nos missions afin de les distribuer à toutes les provinces. Nous nous réunissons avec les représentants de chaque gouvernement provincial afin d'étudier les priorités relevées par nos missions. Nous rencontrons également les membres de toutes les associations commerciales, il y en a environ 40, afin de leur faire connaître les possibilités que nos missions ont relevées.

Nous essayons donc d'atteindre le plus de gens possible. Mais comme je l'ai dit, si à votre avis, certaines entreprises sont d'éventuels exportateurs, nous serions enchantés d'avoir de leurs nouvelles ou de leur fournir, par votre entremise, des renseignements pertinents. À la suite de vos voyages à l'étranger, vous savez ce que nos missions peuvent faire pour les entreprises. Si une entreprise s'intéresse à un marché et écrit à nos agents commerciaux, ceux-ci pourront lui dire quelle est l'importance du marché, s'il en existe un, lui expliquer quelles sont les difficultés d'accès et la meilleure façon d'exploiter ce marché. Ils peuvent aider les entreprises canadiennes à trouver des distributeurs, des agents, etc.

Donc une fois que nous savons qu'une entreprise s'intéresse à l'exportation, nous pouvons lui être d'une grande aide. Toutefois vous avez parfaitement raison; manifestement, il y a des entreprises dans votre circonscription et ailleurs dont nous ignorons l'existence

[Texte]

best to do that. Again this year we will be repeating something we did two years ago, called "Marketplace". You are aware of that, perhaps. That is a program through which we bring back a number of our officers from posts abroad and hold seminars and one-on-one interviews in various parts of the country, trying to emphasize the smaller communities. We will be doing that again in October this year.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous dites que vous collaborez avec les gouvernements provinciaux lorsqu'ils ont des délégués commerciaux dans certains pays. Entre autres, le Québec a un délégué en Angleterre, M. Lapointe qu'on a rencontré là-bas. Que faites-vous exactement pour améliorer le service offert aux gens d'affaires, pour les aider à exporter là-bas?

Je veux vous faire part d'un fait bien précis. La mission commerciale du Québec en Angleterre est venue faire un tour au Québec. Une entreprise de mon comté, *Wick's Industries* de Wickham, fabrique des haches-pailles et exporte en Angleterre. Elle a obtenu un contrat de neuf ans grâce la mission commerciale provinciale. Il m'a semblé, lors de notre rencontre avec la mission canadienne, qu'on n'était pas tout à fait au courant de ce qui se passait. La compagnie va exporter des haches-pailles pendant neuf ans et la totalité des haches-pailles qui sera achetée par un pays étranger sera produite par une petite firme de ma région. Que fait-on pour améliorer des situations semblables?

**Mr. Kilpatrick:** About co-operation with the provinces both here and abroad, I think on the trade development side the co-operation has improved tremendously in the last few years. What we are trying to do now is sit down regularly with all the provinces to share information about what we are doing and what they are doing and try to avoid, as much as we can, duplication and overlap. We have now, for example, with all the provinces, developed an information system involving trade missions and trade fairs, and all the provinces are feeding their information into this system, so if a province is planning a mission to Japan, all the other provinces and ourselves know that is going to happen. We try to co-ordinate our efforts in that way.

About the example you gave, in posts where there are both federal and provincial offices, our people try to liaise as closely as they can with their provincial colleagues, to avoid the sort of situation you describe, where one is not aware what the other is doing. From our point of view the important thing is that we do not duplicate; we are not both exploring the same opportunity on behalf of the same company.

As I say, our view is that our co-operation with the provinces is really quite good. But there are always going to be isolated incidents where we are not aware of

[Traduction]

et qui ignorent nos services, mais nous faisons de notre mieux pour remédier à cet état de choses. Cette année encore, nous allons répéter un programme que nous avions il y a deux ans et qui s'appelait «Marché». Vous le connaissez peut-être. Il s'agissait pour nous de faire venir plusieurs de nos agents en poste à l'étranger afin qu'ils dirigent des ateliers et des entrevues personnalisées dans diverses régions du pays, et plus particulièrement, si possible, dans les petites localités. Nous allons répéter cet exercice au mois d'octobre de cette année.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You said that you co-operate with provincial governments when they have trade officers in some countries. Quebec has a representative in England, a Mr. Lapointe, whom I met over there. What do you exactly do to improve the services offered to business people to help them export to other markets?

I will give you a concrete example. Quebec's trade delegation in England came back for a visit to Quebec. A company in my riding, *Wick's Industries* in Wickham, manufactures chaff cutters which it sends to England. This company got a nine-year contract thanks to the provincial trade mission. It seemed to me when we met with the staff of the Canadian mission that they were not quite up to date on what was going on. This company will be exporting chaff cutters for the next nine years: all the chaff cutters bought by a foreign country will be produced by this little firm in my area. What is being done to improve communications?

**M. Kilpatrick:** En ce qui concerne la coopération avec les provinces au Canada et à l'étranger en vue de promouvoir le commerce, je crois qu'au cours des dernières années, on a constaté une très grande amélioration. Nous essayons maintenant de prévoir des rencontres régulières avec les représentants de toutes les provinces en vue d'échanger des renseignements sur ce que nous faisons, sur ce qu'ils font, et afin d'essayer d'éviter, dans la mesure du possible, le double emploi et le chevauchement. Nous avons, par exemple, mis au point, de concert avec toutes les provinces, un système d'information sur les missions et les foires commerciales, auquel participent toutes les provinces; ainsi si une province envisage d'envoyer une mission au Japon, toutes les autres provinces et nous-mêmes sommes au courant. Nous essayons de coordonner nos efforts en ce sens.

Quant à l'exemple que vous avez donné, dans les missions où il y a du personnel fédéral et provincial, notre personnel essaie de travailler en étroite collaboration avec ses homologues provinciaux afin justement d'éviter le genre de situation que vous décrivez, où la main droite ne sait pas ce que fait la main gauche. De notre point de vue, l'important, c'est de ne pas répéter les mêmes efforts; les deux paliers n'examinent pas les mêmes possibilités pour le compte de la même entreprise.

Comme je l'ai dit, à notre avis, il existe d'excellents rapports de coopération avec les provinces. Toutefois il y aura toujours des cas isolés, des cas où nous ne saurons



[Text]

something a provincial office is doing, or vice versa. We do our best to avoid that as much as we can.

[Translation]

pas que le bureau provincial fait quelque chose ou vice versa. Toutefois nous faisons tout notre possible en vue d'éviter que cela se produise.

• 1025

**Mr. Shannon:** If I might just make one more comment, sir. For the vast majority of markets of interest to Canadian companies, there is no provincial office. The provincial offices are few and far between. Really, the big centres of Paris and London are the two obvious places and in Tokyo there are some as well. In these cases, as Mr. Kilpatrick has pointed out, if we are mounting missions or if we do identify opportunities, we make sure that our provincial colleagues are fully aware of the services that the Canadian embassy and the Canadian trade people can make available to them.

You might also want to know that we are experimenting in a new program with the provinces with respect to the promotion of our trade abroad. I think in Korea, in Hong Kong, in Dusseldorf and two or three other places, we now have in the embassy itself representatives of individual provinces to see to what extent cohabitation is a useful means for us and them to pool our combined efforts in promoting Canadian exports and attracting investment.

**M. Guilbault (Drummond):** Vous dites qu'il y a beaucoup d'expositions commerciales à l'intention des industriels. Les industriels de ma région me disent qu'ils aimeraient rencontrer des gens de 55 ans et plus qui ont déjà été en affaires et qui ont bénéficié de certains programmes offerts par le ministère de l'Industrie et du Commerce. De ce fait, ils pourraient profiter de leur expérience dans le domaine. Ces types-là, généralement, ont fermé ou vendu leur entreprise et seraient peut-être intéressés à parler de leurs expériences. Je voulais simplement souligner ce fait parce que je reçois plusieurs demandes à cet effet.

D'autre part, lorsqu'on est allés au Haut-commissariat du Canada à Londres, on a rencontré les délégués commerciaux de votre ministère. On a constaté que la nouvelle directrice des affaires commerciales de l'agriculture venait tout juste d'être nommée à ce poste et qu'elle n'avait aucune connaissance du Canada. On ma dit qu'elle y ferait un séjour de six mois prochainement et ce pour se familiariser avec la politique commerciale canadienne. Je dois avouer que j'ai trouvé cela étrange. J'aurais pensé qu'on aurait engagé une personne qui connaissait les besoins et les marchés canadiens. Est-ce que vous trouvez normal que des gens soient nommés à de tels postes sans posséder de connaissances sur le Canada?

**Mr. Shannon:** I could try to answer it, sir. I am not aware of the individual in question. I take it from your comments it is a locally-engaged employee as opposed to a Canada-based employee. We had a lengthy discussion, in fact on Tuesday morning, about what is the appropriate mix at a mission between Canadian-based staff and locally-engaged staff. I think I can be confident in assuring you, sir, that the vast majority, certainly all of the Canada-based

**M. Shannon:** Encore une observation, si vous le permettez. Dans le cas de la majorité des marchés qui intéressent les compagnies canadiennes, il n'existe pas de bureaux provinciaux. Les bureaux provinciaux sont très rares. En fait, les grands centres sont évidemment Paris et Londres, et il y en a plusieurs à Tokyo également. Dans ces cas-là, comme M. Kilpatrick vous l'a dit, lorsque nous organisons des missions, lorsque nous voyons des possibilités, nous prévenons nos collègues provinciaux des services que leur offrent l'ambassade canadienne et les attachés commerciaux.

D'autre part, nous avons actuellement un nouveau programme à l'essai en collaboration avec les provinces, un programme pour la promotion de notre commerce à l'étranger. En Corée, je crois, à Hong Kong, à Dusseldorf et dans deux ou trois autres villes, l'ambassade a accueilli des représentants des provinces; nous verrons ainsi si la cohabitation est possible, utile, nous verrons ce que nous pouvons faire pour regrouper nos efforts de promotion des exportations canadiennes et mieux attirer les investissements.

**Mr. Guilbault (Drummond):** You say that there are many commercial fairs geared to industry. Where I come from, businessmen are telling me that they would like to meet with people 55 years old and over, people who used to be in business and who took advantage of some of the programs on Industry and Commerce. Thus, they could make use of this pool of experience. These people have sold or closed down their businesses and might be willing to talk about their experience. I wanted to put this on record because it is something that comes up quite often.

On a somewhat different note, when we visited the Canadian High Commission in London, we met with several commercial representatives from your department. There was a new director of commercial affairs and agriculture who had just been appointed and she knew nothing whatsoever about Canada. I was told that she was about to be sent here for about six months to get acquainted with Canada's commercial policy. I must admit that I found this a bit strange. I would think they would hire someone with a good knowledge of the needs of Canadian markets. Do you find this normal, that people should be appointed without knowing anything about Canada?

**M. Shannon:** Je vais essayer de répondre. Je ne connais pas ce cas, mais d'après ce que vous dites, cet employé aurait été engagé sur place et non au Canada. Nous avons eu une longue discussion, c'était mardi matin, sur la meilleure proportion d'employés locaux et d'employés venus du Canada. Je crois pouvoir vous dire que la grande majorité, en tout cas tous les employés canadiens qui sont actuellement en poste dans nos bureaux commerciaux au



[Texte]

people who are currently in our trade offices in the United Kingdom, are very well versed in what the Canadian economy can provide for that market.

Not knowing more about this girl's function, sir, I cannot comment. But our normal practice, when we hire somebody who is locally-engaged, what we are taking on in the first instance is a commodity that has knowledge in the market in question, in this case the UK market, and I presume this person had extensive knowledge in methods of doing business in Britain and how we best might access that market. But I would be happy to look into the problems here.

**Le vice-président:** Monsieur Grondin.

**M. Grondin:** Merci monsieur le président.

J'aimerais continuer sur le sujet qu'a abordé mon collègue de Drummondville. Pourriez-vous nous dire combien d'ambassades ou de consulats ont été fermés au cours de la dernière année, ou pourraient l'être d'ici peu?

• 1030

**Mr. Shannon:** Yes, sir, I think we can.

Brian, can you provide that information?

**Mr. Brian Schumacher (Director General, Export Development Planning and Programs Bureau, Department of External Affairs):** Yes, sir.

The number of offices closed in the recent budgetary exercise amounted to about seven offices: Quito, Ecuador; Perth, Australia; Hamburg, West Germany; Marseille; Abu Dhabi; Philadelphia; and Helsinki, although for the moment that one is still under review.

**M. Grondin:** Ce qui m'amène à vous poser cette question c'est que je crois que ces fermetures auront une influence certaine sur les relations commerciales avec ces pays. Il y a également les touristes canadiens à qui il arrive fréquemment de s'adresser à ces ambassades ou consulats pour obtenir des services ou renseignements quelconques. Pouvez-vous élaborer sur cela? Pouvez-vous nous parler de l'impact que cela pourrait avoir sur le marché extérieur?

**Mr. Shannon:** I can try, and perhaps my colleagues can bail me out once I get into too deep waters, sir.

First, it is never a pleasant thing to have to withdraw an embassy and a commercial presence from a market. To us, every market is important, and Canadian exporters, obviously, need all the help they can get to expand their market share.

The basis for the reductions and the closings obviously were fiscal constraints. We are required, as are most government departments, to meet the targets the Canadian government has set. In the case of External Affairs, sir, our expenses are our posts and our people. We do have financial programs like PEMD to which I referred earlier, but I am sure our major outlays are with respect to the operation of our missions abroad and the staffing of those missions.

[Traduction]

Royaume-Uni, connaissent très bien l'économie canadienne et ce qu'elle peut offrir à ce marché.

Comme je ne suis pas au courant du cas de cette dame, je ne peux pas faire de commentaire. D'ordinaire, lorsque nous engageons quelqu'un sur place, nous cherchons à trouver une personne qui connaît bien le marché, dans ce cas le marché du Royaume-Uni, et j'imagine que la personne dont vous parlez connaît particulièrement la scène commerciale britannique et les meilleurs moyens d'accéder à ce marché. Mais je vais m'informer.

**The Vice-Chairman:** Mr. Grondin.

**Mr. Grondin:** Thank you, Mr. Chairman.

I will follow the same line of questioning that my friend from Drummondville followed. Could you tell us how many embassies or consulates were closed over the last year, or could be closed shortly?

**M. Shannon:** Oui, monsieur, je crois que oui.

Brian, vous pouvez donner cette information?

**M. Brian Schumacher (directeur général, Planification et Programmes d'expansion des exportations, ministère des Affaires extérieures):** Oui, monsieur.

Au cours du dernier exercice budgétaire, sept bureaux ont été fermés: Quito, Équateur; Perth, Australie; Hambourg, Allemagne de l'Ouest; Marseille; Abu Dhabi; Philadelphie; et Helsinki, mais dans ce dernier cas, la décision finale n'a pas encore été prise.

**Mr. Grondin:** The reason I ask is that I believe these closures will influence our commercial relations with these countries. Moreover, there are Canadian tourists who are often in need of services from these embassies or consulates, even if it's only information. Could you elaborate? What impact could this have on foreign markets?

**M. Shannon:** Je peux essayer, et mes collègues viendront à la rescousse quand je commencerai à perdre pied.

Pour commencer, il n'est jamais agréable d'être forcé de fermer une ambassade, de supprimer une présence commerciale dans un marché. Pour nous, tous les marchés sont importants, et les exportateurs canadiens ont bien sûr besoin de toute l'aide possible pour consolider leurs positions.

De toute évidence, ces réductions et ces fermetures ont été causées par des restrictions fiscales. Comme à la plupart des ministères, on a demandé au nôtre de respecter les objectifs du gouvernement canadien. Aux Affaires extérieures, les dépenses, ce sont les postes, le personnel. Nous avons des programmes financiers comme le PDME dont j'ai parlé tout à l'heure, mais la majeure partie de nos dépenses va au fonctionnement de nos missions à l'étranger, à la dotation de ces missions.

[Text]

An effort was made in the reduction of posts to minimize the impact on our trade opportunities and on our tourism programs. For example, in the United States, the only post I heard Mr. Schumacher refer to was Philadelphia. We are going to cover off our interests in Philadelphia through our offices in New York City and Washington. Those are the two main centres. In the case of Hamburg, I suspect that is being covered off in Düsseldorf.

**Mr. Schumacher:** The staffing has been increased in Düsseldorf by one Canada-based and one locally engaged officer to cover that area of northern Germany, and they are also exploring the possibilities of engaging a honorary consul. It is a means of providing a facility *in situ* that could be of assistance to business visitors. A similar approach is being taken in Quito, where a locally engaged officer has been retained and hopefully will be placed in the offices of an honorary consul. In addition to that, the staffing level in Colombia, which will be responsible for Ecuador, has been increased by one Canada-based officer as well.

Although these reductions necessitated some economies in terms of cuts in the trade staff, efforts have been made to ensure that the level of service Canadian business visitors can expect in those markets remains at an adequate level.

**M. Grondin:** Je vous remercie.

Ma question s'adresse au vérificateur général. Croyez-vous que le Canada pourrait vraiment économiser en fermant ces ambassades ou consulats? À titre d'exemple, prenons Philadelphie où les représentants qui sont à Washington peuvent prendre la relève même s'ils ne sont pas sur place.

• 1035

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, the question of whether or not we should be represented is probably a question of policy. It would be inappropriate for me to address that question, I think.

About savings achieved or not achieved, I think Mr. McLaughlin can help you, because he has had a chance to review the file of the offices proposed to be closed.

**Mr. M.J. McLaughlin (Principal, Audit Operations Branch, Office of the Auditor General of Canada):** Mr. Chairman, we have reviewed the process External Affairs went through prior to closure of these posts and reviewed the claim by the department of a \$10 million saving. Based on our review and our understanding of the assumptions going into the closures, that \$10 million saving is a valid estimate of the savings the department will effect through these closures and other reductions in other posts they have put forward. So \$10 million seems the appropriate number.

**Mr. Shannon:** Let me just add a comment in response to the policy dimension, sir. As I mentioned to you at the

[Translation]

Nous avons cherché à réduire le nombre des postes pour minimiser les répercussions de ces mesures sur nos ouvertures commerciales et nos programmes touristiques. Par exemple, aux États-Unis le seul poste dont M. Schumacher ait parlé, c'est Philadelphie. Nous nous occuperons de nos intérêts à Philadelphie par l'entremise de nos bureaux de New York et de Washington. Ce sont les deux principaux centres. Dans le cas de Hambourg, je soupçonne que c'est Düsseldorf qui prendra la relève.

**M. Schumacher:** Les effectifs à Düsseldorf ont été renforcés, une personne engagée au Canada, une autre engagée sur place; cela devrait permettre à ce bureau de s'occuper du nord de l'Allemagne; on envisage également de nommer un consul honoraire. C'est un moyen d'offrir sur place des services aux hommes d'affaires en visite. À Quito, c'est la même chose, on a embauché quelqu'un sur place et nous espérons pouvoir l'établir comme consul honoraire. De plus, les effectifs du bureau de Colombie, qui deviennent responsables de l'Équateur, seront augmentés d'une personne, nommée ici.

Bien que ces réductions se soient traduites par des coupures parmi le personnel commercial, des efforts ont été faits pour s'assurer que les hommes d'affaires canadiens en visite continueront à disposer de services suffisants.

**Mr. Grondin:** Thank you very much.

This is a question for the Auditor General. Do you really believe that Canada is going to save money by closing these embassies and consulates? Take the example of Philadelphia where the people in Washington can take over, even though they are not on site.

**M. Dye:** Monsieur le président, la question de savoir si nous devons être représentés ou pas relève de la politique. À mon avis, il ne m'appartient pas d'en discuter.

Quant aux économies réalisées ou pas, M. McLaughlin devrait pouvoir vous aider, car il a eu l'occasion d'étudier le dossier des bureaux qui devaient fermer.

**M. M.J. McLaughlin (directeur, Direction des opérations de vérification, Bureau du vérificateur général du Canada):** Monsieur le président, nous avons étudié la procédure suivie par les Affaires extérieures avant de fermer ces postes et nous avons cherché à déterminer si le ministère allait économiser 10 millions de dollars comme il le prétendait. D'après notre étude, et après avoir analysé les hypothèses justifiant ces fermetures, le ministère ne devrait pas se tromper en prétendant que ces fermetures et d'autres réductions de postes lui permettront d'économiser 10 millions de dollars. Nous pensons que ce chiffre de 10 millions de dollars est une évaluation assez exacte.

**M. Shannon:** Une observation au sujet de la dimension politique. Comme je vous l'ai dit au début, le ministère

**[Texte]**

outset, the Department of External Affairs, and particularly the trade component, do not look forward to losing some of the instruments they have for delivery of our programs. When you are forced to cut back, you have to weigh priorities and you have to minimize the negative impact and put in place the most efficient system you can within the financial constraints you have. In this case, the countries in question where we closed posts... Abu Dhabi and Ecuador are posts that fell off the edge, in a sense, in looking at our overall need to balance our funds with our programs.

**M. Grondin:** Merci. Je voudrais revenir sur la question posée mardi dernier et qui avait trait au recouvrement des coûts. Dans le rapport du vérificateur général on dit que:

9.106 Le ministère des Affaires extérieures devrait examiner la fonction commerciale dans une optique de recouvrement des coûts et présenter des recommandations appropriées au gouvernement.

Les représentants du ministère nous ont dit, mardi dernier, qu'ils verraient à corriger cette anomalie. Quelles mesures le ministère compte-t-il prendre pour répondre à la recommandation 9.106 du rapport du vérificateur général?

**Mr. Shannon:** Sir, I think I mentioned on Tuesday that we have put in place a cost-recovery system for participation in fairs and missions abroad, whereby this year approximately one-twelfth of the expenses will be recovered. As well, we require that where an exporter three years in a row, or three times in a row, attends a given trade fair, the third time around he does so totally at his own expense. So that is the first concrete step we have taken on cost recovery.

I mentioned as well on Tuesday that we have done a great deal of what I think is very useful work in putting in place information systems that would be of great value to Canadian exporters, both existing and potential. The work is not without cost. We are going to examine, as this material is made available to provinces and to companies... that we do so at a price, because the information is a valuable commercial addition to their own operations.

We have not taken a decision on that, because the program goes into effect on April 1 for the first full year. But given the quality of the material we have here, there may well be a basis for putting it at least into partial cost-recovery.

**Mr. Kilpatrick:** Perhaps I could just add, Mr. Grondin, that we have been looking at cost recovery in a variety of areas. We have obviously looked carefully at what other countries do in the cost-recovery area. One of the problems that come up in these discussions is that we do not want to do it in a way that discourages the small and medium-size companies from utilizing our services. One of the reasons we are in existence is to try to help new exporters get into new markets. One of the things that other countries have found is that when they introduce cost-recovery you tend to scare away a little bit the new

**[Traduction]**

des Affaires extérieures, et en particulier ses services commerciaux, ne perdent pas ces outils de travail de gaieté de cœur. Lorsqu'on est forcé de faire des coupures, il faut peser les priorités, chercher à minimiser les effets négatifs et mettre en place un système aussi efficace que possible compte tenu des restrictions financières. Dans ce cas, les pays où nous avons fermé des postes... Abu Dhabi et l'Équateur sont des postes qui, d'une certaine façon, étaient marginaux, et lorsqu'il a fallu équilibrer les fonds dont nous disposons et les programmes que nous pouvons conserver, ce sont eux qui ont sauté.

**Mr. Grondin:** Thank you. I want to come back to what we were saying last Tuesday concerning cost recovery. In his report, the Auditor General says:

9.106 The Department of External Affairs should examine the trade function from a cost recovery perspective and make appropriate recommendations to the government.

Last Tuesday, the officials from the department told us that this normally would be corrected. What does the department intend to do in answer to this recommendation 9.106 of the Auditor General?

**M. Shannon:** Je crois avoir expliqué mardi dernier que nous avions mis en place un système de recouvrement des coûts pour la participation aux foires et missions à l'étranger. Cette année, ce système nous permettra de recouvrer environ un douzième des dépenses. De même, lorsqu'un exportateur assiste trois fois de suite ou trois années d'affilée à une même foire, la troisième fois, c'est à ses propres frais. C'est donc la première mesure concrète que nous ayons prise pour rentrer dans nos frais.

Comme je l'ai mentionné également mardi, nous avons beaucoup travaillé à mettre en place des systèmes d'informations qui devraient être précieux aux exportateurs canadiens, actuels et futurs. Ce travail ne va pas sans frais. Nous allons envisager la possibilité de mettre cette documentation à la disposition des provinces et des compagnies, contre compensation, parce qu'en effet ces informations sont pour eux un outil commercial très utile.

Nous n'avons pas encore pris de décision à ce sujet, car le programme entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril; ce sera la première année complète. Mais étant donné la qualité du service, nous devrions pouvoir rentrer au moins dans une partie des frais.

**M. Kilpatrick:** J'ajouterais, monsieur Grondin, que nous avons envisagé le recouvrement des coûts dans plusieurs domaines. De toute évidence, nous avons cherché à savoir ce que les autres pays faisaient dans ce domaine. Un des problèmes, c'est que nous voulons éviter de décourager les petites et moyennes entreprises de faire appel à nos services. Si nous sommes là, c'est justement pour aider les nouveaux exportateurs à s'installer dans de nouveaux marchés. Certains pays se sont aperçus que les systèmes de recouvrement des coûts effrayaient parfois les exportateurs sans expérience qui sont justement la clientèle visée. C'est



[Text]

inexperienced exporters you are trying to attract. So this is one of the issues that arises when we talk about cost-recovery.

[Translation]

un des problèmes dont nous discutons lorsque nous parlons de recouvrement des coûts.

• 1040

**M. Grondin:** Parlons maintenant de la nécessité d'améliorer la communication ou la coordination avec les autres ministères. Dans son commentaire d'introduction, le vérificateur général prétend que les relations avec les autres ministères ne sont pas très bien définies et que, par conséquent, il y a une certaine confusion quant au rôle de chaque ministère; il dit aussi qu'il existe des lacunes du fait que les agents ne savent pas à qui s'adresser pour obtenir des conseils professionnels et qu'il est extrêmement difficile de préciser la position du gouvernement sur une question ou de montrer la voie aux entreprises.

Que pense le ministère de ces observations du vérificateur général?

**Mr. Kilpatrick:** Mr. Grondin, what we have done varies quite a bit from department to department, but let me give you one or two examples. Perhaps the most co-operative and productive arrangement we have is with the Department of Agriculture. We sit down regularly with the Department of Agriculture and discuss in some detail our joint plans for the year and how we can co-operate in implementing those plans.

Let me give you an example on the staffing side. You raised the other day some questions about staffing, I think. For example, on the staffing side what we are doing with the Department of Agriculture is to sit down with them. We have agreed on which posts are considered to be of the highest priority in terms of our agricultural interests, then having done that we sit down with them and look at candidates for those particular posts. So with the Department of Agriculture we are meeting every month or two to compare our plans, to review what we are doing, and I think have a very productive relationship.

Similar co-ordination takes place with most other departments. The department, of course, with which we have the closest links and the one that the Auditor General talked about is DRIE. We are at the moment talking with DRIE about how we can improve the relationship with that department. As you know, that also includes the 10 regional offices in the various provinces that are of great importance to us as well as that are DRIE regional offices but which contain trade components. We are engaged at the moment in talking to DRIE about how we can improve the linkage, particularly between the DRIE regional offices and headquarters. But as I say, we believe that with other government departments we have, partly as a result of the planning process that Mr. Shannon talked about, a much better relationship than we had previously.

I should say that again with these plans we were talking about this morning, we are sitting down at this very moment with all other interested government departments

**Mr. Grondin:** Now, as to the necessity to improve communication and co-ordination with other departments: in his introductory remarks, the Auditor General is telling us that relations with other departments are not very well defined and that the respective role of each department is far from clear. He goes on to add that there are some gaps when officers do not know where to turn to find professional counsel. Moreover, it is extremely difficult to define the government's position on any given matter or to open the way for businesses.

How does the department react to these observations from the Auditor General?

**Mr. Kilpatrick:** Monsieur Grondin, notre démarche varie d'un ministère à l'autre, mais je vais vous donner un ou deux exemples. L'arrangement le plus productif que nous ayons, c'est probablement le système de coopération que nous avons avec le ministère de l'Agriculture. Nous rencontrons régulièrement les gens du ministère de l'Agriculture pour discuter en détails de nos plans communs pour l'année à venir, pour nous interroger sur les façons de mieux coopérer.

Je vais vous donner un exemple au sujet du personnel. L'autre jour, vous avez parlé de dotation. Par exemple, au ministère de l'Agriculture, nous nous rencontrons pour parler de dotation. Ayant convenu des postes qui ont droit à la priorité compte tenu de nos intérêts agricoles, nous étudions ensemble les candidats à ces postes. Nous rencontrons donc les gens du ministère de l'Agriculture tous les mois ou tous les deux mois pour comparer nos plans, pour passer en revue ce que nous faisons; nos relations sont très productives.

De la même façon, nous coordonnons nos efforts avec ceux de la plupart des autres ministères. Bien sûr, le ministère avec lequel nous entretenons les liens les plus étroits et dont le vérificateur général a parlé, c'est le MEIR. A l'heure actuelle, nous discutons avec le MEIR de la façon d'améliorer nos relations avec ce ministère. Comme vous le savez, cela comprend les 10 bureaux régionaux dans les diverses provinces, des bureaux qui sont très importants pour nous et qui, en plus d'abriter des bureaux régionaux du MEIR, ont un service commercial. A l'heure actuelle, nous discutons avec le MEIR des moyens d'améliorer ces liens, surtout entre les bureaux régionaux du MEIR et le bureau central. Mais, je le répète, nous sommes convaincus que nos relations avec les autres ministères se sont améliorées, en partie à cause de la planification dont M. Shannon a parlé.

J'ajoute que nous discutons en ce moment même des plans dont nous parlions ce matin avec d'autres ministères intéressés, nous passons en revue nos priorités

## [Texte]

and going through our priorities as we see them in the trade side and receiving their views as to whether or not they agree with the marketing priorities, because in many instances it is those departments that have the in-depth knowledge of the product. We have the knowledge of the markets and they have the knowledge of the product and that is what we are trying to marry.

**M. Grondin:** Est-ce que cela veut dire que vous vous inscrivez en faux, dans une certaine mesure, contre les remarques du vérificateur général lorsqu'il dit qu'il y aurait lieu d'établir des lignes directrices pour définir les relations opérationnelles entre les différents ministères? Rejetez-vous cette opinion du vérificateur général?

**Mr. Kilpatrick:** No, I would not reject it. I think we need to have guidelines. I think the point I was trying to make is that with most other departments we have been developing these guidelines. I think, as I mentioned, that he was particularly concerned about our relationship with DRIE and we are working to improve the guidelines between ourselves and DRIE. So I think we accept his view that it is extremely important that we have close links. We believe we do with most departments, that there is still room for improvement, particularly with DRIE, and we are working to improve that relationship.

• 1045

**M. Grondin:** Le vérificateur général trouve-t-il que les relations entre le ministère des Affaires extérieures et Agriculture Canada, par exemple, sont suffisantes, excellentes ou devraient être améliorées?

**M. Dye:** Monsieur le président, M. McLaughlin vous expliquera la situation.

**Mr. McLaughlin:** During our audit we saw problems: meetings were held, but there were no documents of the meetings. No minutes were prepared. At the end of meetings no action plan was prepared. Sometimes a department could walk away without understanding what the other department was going to do. We felt that there was a need for improvement in terms of specific guidelines to handle the affairs that were going to go on.

Since the audit the department has provided us with documentation that quite clearly shows that there has been an improved relationship with various departments. In particular there has been an improved relationship with the Department of Agriculture. So we are convinced that there is good progress being made in this area.

**Mr. Shannon:** I would like to add a comment Mr. Chairman. I think this brings us back to an exchange that I had on Tuesday with Mr. Redway over the point in Mr. Burney's letter: triumph of results over process. I think the facts are that our relations with Agriculture, or with DRIE, where meetings would be held—consensus would be arrived at as to what was the right course of action to take. Both parties or all three or four parties that attended

## [Traduction]

commerciales, et nous tenons compte de leurs opinions lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec nos priorités de commercialisation. En effet, très souvent, ce sont ces ministères qui connaissent le mieux un produit. Nous connaissons les marchés, mais eux connaissent les produits, et ce sont ces éléments que nous essayons de marier.

**Mr. Grondin:** Does this mean that you disagree with the Auditor General, who said that some guidelines are necessary to better define operational relations between the departments? Do you disagree with the Auditor General on this?

**M. Kilpatrick:** Non, je ne rejette pas cette opinion. Effectivement, nous avons besoin de directives, mais j'essayais d'expliquer que nous avons essayé d'adopter ces directives en collaboration avec la plupart des autres ministères. Comme je l'ai dit, le vérificateur s'est surtout inquiété de nos relations avec le MEIR, et nous sommes en train de travailler sur des directives en collaboration avec le MEIR. Nous sommes donc d'accord avec lui, ces liens étroits sont particulièrement importants. Dans le cas des autres ministères, dans l'ensemble, si des améliorations sont toujours possibles, la situation nous semble satisfaisante; quant au MEIR, nous travaillons à améliorer la situation.

**Mr. Grondin:** Does the Auditor General believe that relations between External Affairs and Agriculture Canada, for example, are adequate, excellent, or need improvement?

**Mr. Dye:** Mr. Chairman, Mr. McLaughlin will explain the situation.

**M. McLaughlin:** Notre vérification a révélé des problèmes: des réunions avaient lieu, mais aucun document, aucun compte-rendu n'était rédigé, et à la fin, aucun plan d'action n'était élaboré. Il arrivait parfois qu'un ministère quitte la table sans comprendre ce que l'autre allait faire. A notre avis, il était nécessaire d'apporter des améliorations à certaines lignes directrices précises concernant l'organisation de certaines activités.

Depuis la vérification, le ministère nous a présenté des documents qui démontrent clairement qu'il y a eu des améliorations dans les relations avec divers ministères. Il y a notamment eu des progrès dans les liens avec le ministère de l'Agriculture. Il est donc évident que de grands progrès sont réalisés de ce côté.

**M. Shannon:** J'aimerais ajouter quelque chose, monsieur le président. Cela me rappelle une discussion que j'ai eue mardi dernier avec M. Redway au sujet d'un argument avancé dans la lettre de M. Burney, soit que la fin justifie les moyens. Le fait est que, dans nos relations avec le ministère de l'Agriculture, ou avec le MEIR, où les réunions avaient lieu, ces relations étaient telles que nous pouvions en arriver à un consensus quant aux

*[Text]*

the meeting would go away knowing precisely what each party was going to do.

The problem may have been that nobody bothered to dictate a note to file, to have on the record what the consensus of the meeting might have been. I think that may be part of the concern.

But I can assure you, Mr. Chairman, in the seven or eight months that I have been back, my experience has been that the working relationships with all departments is good. Mr. Hession, the deputy minister of DRIE, and I met yesterday again. It is one of several meetings we have had to try to see how our two organizations can best work together to further the interests of the Canadian exporter. After all, that is the man whose interests we are trying to help, and I think we are well advanced in reaching understandings on how best we can work together.

**The Vice-Chairman:** Mr. McLaughlin.

**Mr. McLaughlin:** We had meetings with the people in External Affairs, DRIE, and Agriculture Canada. We tried to bring back what happened at these particular meetings and what the understandings were on the part of the various parties. Our interviews showed that there was substantial confusion, or differences of opinion, as to what was to occur as a result of the meeting. Although each individual felt he had an understanding of what was to come as a result of the meeting, it was not a shared understanding among the departments.

**M. Grondin:** Au paragraphe 9.67 du rapport du vérificateur général, on dit ceci:

Le ministère des Affaires extérieures devrait établir des lignes directrices pour les relations opérationnelles avec d'autres ministères qui participent de façon continue à l'élaboration de la politique commerciale et à la promotion du commerce extérieur du Canada.

Dans sa réponse à ce paragraphe, le ministère a parlé d'un système permettant de se concentrer sur les points essentiels de la signature des protocoles d'entente et de la mise sur pied de comités interministériels. En quoi consiste ce système permettant de se concentrer sur les points essentiels?

**Mr. Shannon:** Sir, on the question of co-ordination, with respect to trade policy, there are a number of committees that operate in the city to ensure co-ordination and collaboration.

• 1050

I chair a trade policy committee to which I invite representatives from the Department of Finance, because they have a function in trade policy with responsibility for import policy and the tariff, and on which the representative from the Trade Negotiations Office sits to ensure we are co-ordinating our trade policy management of issues, such as the lumber dispute or the steel question,

*[Translation]*

mesures à adopter. A la fin de la réunion, les deux parties, ou les trois ou quatre parties, savaient exactement ce que chacune des autres devaient faire.

Le problème était peut-être que personne n'avait pensé à dicter une note pour le dossier, afin d'indiquer officiellement quel était le consensus à la fin de la réunion. Je crois que c'était là une partie du problème.

Mais je vous assure, monsieur le président, que, depuis mon retour, il y a sept ou huit mois, les relations de travail entre tous les ministères sont bonnes. J'ai à nouveau rencontré hier le sous-ministre du MEIR, M. Hession. C'était une rencontre parmi plusieurs que nous avions organisées pour essayer de trouver la meilleure façon de faire collaborer nos deux organismes afin de protéger les intérêts de l'exportateur canadien. Après tout, notre mandat est d'essayer d'aider cet exportateur, et je crois que nous sommes sur le point d'en arriver à une entente sur la meilleure façon de travailler ensemble.

**Le vice-président:** Monsieur McLaughlin.

**M. McLaughlin:** Nous avons rencontré des représentants des Affaires extérieures, du MEIR et d'Agriculture Canada. Nous leur avons demandé d'essayer de nous expliquer ce qui était arrivé lors de ces réunions particulières ainsi que les ententes qui avaient été conclues par les diverses parties. Nos entrevues ont révélé qu'il y avait énormément de confusion, ou de divergences d'opinions, quant aux mesures qui devaient être prises à la suite des réunions. Bien que chacun avait l'impression d'avoir bien compris ce que devait donner la réunion, l'interprétation de chaque ministère était différente de celle des autres.

**Mr. Grondin:** Paragraph 9.67 of the Auditor General's report says:

The Department of External Affairs should establish guidelines on operational relationships with other government departments that have an ongoing involvement in developing trade policy and promoting Canadian international trade.

In its response to this paragraph, the department spoke of a system that would focus on the essential questions of signing the memoranda of agreement and setting up interdepartmental committees. How does such a system work?

**M. Shannon:** Pour ce qui est de la coordination de la politique commerciale, un certain nombre de comités ont pour mandat d'assurer une coordination et une collaboration.

Je suis président d'un comité chargé de la politique commerciale. Nous invitons la participation de représentants du ministère des Finances, à cause de leur expérience de la politique commerciale et de leur responsabilité au niveau de la politique d'importation et des tarifs. Un représentant du Bureau de la politique commerciale siège à ce comité, pour s'assurer que la



## [Texte]

in a way that is consistent with where our negotiators think they are going in the bilateral negotiations. We invite as well representation from DRIE to that meeting, and when the agenda warrants it we invite representation from Agriculture or Fisheries or other line departments that would have a particular interest in an issue. The questions are discussed, and hopefully and normally a consensus is arrived at as to what is the appropriate policy stance for the Canadian government to adopt.

Similarly, sir, we look in those sessions and in other groups at questions of multilateral trade policy. For example, we are developing new policies with respect to how to respond to the current situation for international sales in grains. That committee has been established, this time at ministerial level, chaired by Miss Carney. But it does involve people like Mr. Mayer and Mr. Wise and their respective officials. That is an interim and ad hoc committee established to handle a particular problem that obviously is of critical importance to the country, and to western Canada in particular.

**M. Grondin:** Avec quels ministères doit-on signer un protocole d'entente?

**Mr. Kilpatrick:** We do have, Mr. Grondin, a memorandum of understanding with DRIE, which is a very detailed agreement as to the relationship between the two departments, that was signed at the time the trade function moved to External Affairs. We also have, as I mentioned before, other examples—again referring back to the one with Agriculture—where we do have agreed guidelines as to who is doing what in the various areas.

I also come back again to our planning system, which I think is still the best guideline we have now, in the sense we do sit down with the departments and we get an agreed work plan about who is going to do what. Frankly, I think these mechanisms that are aimed specifically at work programs have been more successful than memoranda of understanding in terms of overall relationship between departments.

**M. Grondin:** Est-ce qu'il y a actuellement des comités interministériels qui ont été créés, et comment vont-ils fonctionner?

**Mr. Kilpatrick:** Yes, there are, in a variety of areas. There is the one I mentioned, the Interdepartmental Committee on Trade Development and Agricultural Products. But we have a variety of interdepartmental committees, some on a sectoral basis and some on a functional basis.

## [Traduction]

coordination de l'approche des questions liées à la politique commerciale—comme la question du bois d'oeuvre ou de l'acier—est conforme à l'orientation que semblent vouloir donner aux pourparlers les négociateurs. Par ailleurs, nous invitons des représentants du MEIR à participer à nos réunions, et lorsque l'ordre du jour le justifie, nous invitons les représentants du ministère de l'Agriculture ou des Pêches, ou d'autres ministères qui ont un intérêt particulier envers la question que nous étudions. Les questions sont donc examinées, et normalement, nous en arrivons à un consensus quant à la politique que le gouvernement canadien devrait adopter.

De même, au cours de ces séances, et de discussions avec d'autres groupes, nous examinons des questions, des politiques liées au commerce multilatéral. Par exemple, nous sommes en train d'élaborer de nouvelles politiques au sujet de la réaction du gouvernement à la situation actuelle de la vente des céréales sur le marché international. Le comité permanent a déjà été établi, à l'échelon ministériel cette fois, avec M<sup>me</sup> Carney comme présidente. Mais des gens comme M. Mayer et M. Wise, ainsi que leurs fonctionnaires, participent aux débats. Il s'agit d'un comité provisoire spécialement établi pour résoudre un problème particulier qui est manifestement d'une importance critique pour le Canada, particulièrement la région de l'Ouest.

**Mr. Grondin:** With which departments must you sign the memorandum of agreement?

**M. Kilpatrick:** Nous avons signé un protocole d'entente avec le MEIR. Il s'agit d'un accord très détaillé décrivant les relations entre les deux ministères, et qui a été signé au moment où la responsabilité pour les questions commerciales est passée au ministère des Affaires extérieures. Il y a aussi d'autres exemples, comme je l'ai déjà indiqué—par exemple celui du ministère de l'Agriculture—où nous établissons avec un autre ministère des lignes directrices indiquant les responsabilités de chacun.

J'aimerais également revenir à notre système de planification qui, à mon avis, représente toujours les meilleures lignes directrices que nous avons jusqu'ici, car nous négocions avec d'autres ministères pour en arriver à un plan de travail pour tous les intéressés. Je dois avouer qu'à mon avis, ces mécanismes axés spécifiquement sur les programmes de travail ont connu plus de succès que les protocoles d'entente pour ce qui est de l'amélioration générale des relations entre les ministères.

**Mr. Grondin:** Are there currently any interdepartmental committees, and how do they work?

**M. Kilpatrick:** Oui, il y en a dans divers domaines. Il y a celui que j'ai mentionné, le comité interministériel sur le commerce et les produits agricoles. Mais il y a toute une série de comités interministériels, certains avec un mandat plutôt sectoriel, et d'autres avec un mandat fonctionnel.

[Text]

Mr. Shannon referred to some of the work that is being done in the trade policy area. There are quite a number of interdepartmental committees, and indeed one we meet regularly on in terms of trade promotion to review is our trade fairs and missions program. It is the subject of an interdepartmental meeting of all the departments that have a particular interest in trade fairs and missions—where we go over priorities, how we propose to allocate our resources—to get their comments.

We are very sensitive to the needs and interests of other departments; and indeed, in most sectors, we rely heavily on them to provide a knowledge of the sector which we do not generally have.

**M. Grondin:** Merci, monsieur le président.

**Le vice-président:** Monsieur Dye, vos fonctionnaires ont-ils vu ce plan dont on parle?

**M. McLaughlin:** Monsieur le président, nous avons vu les directives qu'on a données aux postes à l'étranger. Nous n'avons pas vu le plan, mais je peux vous envoyer les livres qu'a M. Kilpatrick. À mon avis, c'est une première étape. Le plan sera mis en oeuvre à partir du 1<sup>er</sup> avril. Donc, ils ont maintenant des plans.

• 1055

**Le vice-président:** Merci. Avec la permission de mon collègue de Saskatoon-Est, je vais poser deux courtes questions au sous-ministre.

Monsieur Shannon, vous avez parlé de l'adoption de critères d'admissibilité beaucoup plus restrictifs pour le Programme de développement des marchés d'exportation. Est-ce que le ministère pourrait nous donner plus de détails sur ces nouveaux critères qui doivent améliorer tout le processus d'approbation?

**Mr. Shannon:** Perhaps, Mr. Chairman, I could ask Mr. Schumacher to respond. Will you take it?

**Mr. Schumacher:** Yes sir. Basically the process is to try to make the program open to companies that are export-ready. This is usually defined in terms of criteria based on the company's financial and managerial ability to sustain the project.

The other restrictions are more in the nature of quantitative in the sense of four approvals per year, for example, or caps on the amount of funds that can be drawn down in various types of activity.

We would be pleased to table the outline of the program, which provides a full listing of criteria.

**Le vice-président:** Ce serait très utile.

Est-ce que le ministère va améliorer son mécanisme d'évaluation afin de voir si les entreprises ont réellement besoin de fonds publics pour faire de la recherche de nouveaux marchés à l'extérieur du Canada?

[Translation]

M. Shannon vous a parlé de certains des projets entrepris dans le domaine de la politique commerciale. Il existe toutes sortes de comités interministériels, et un en particulier, celui sur le Programme des foires et missions commerciales, auquel nous participons régulièrement pour discuter de la promotion du commerce. C'est une question qui réunit tous les ministères qui ont un intérêt particulier envers les foires et les missions commerciales, car nous discutons de priorités, de l'affectation des ressources, et nous cherchons à obtenir les idées de chacun.

Nous sommes conscients des besoins et des intérêts des autres ministères; en fait, nous comptons fortement sur ces autres ministères pour nous donner un point de vue sur divers secteurs que nous ne connaissons pas aussi bien.

**Mr. Grondin:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Vice-Chairman:** Mr. Dye, have your officials seen the plan which we are discussing?

**Mr. McLaughlin:** Mr. Chairman, we have seen the guidelines for posts abroad. We have not seen the plan, but I can send you the books Mr. Kilpatrick has. I think that is a first step. The plan will be implemented as of April 1, 1987. So they now have some plans.

**The Vice-Chairman:** Thank you. With the permission of my colleague from Saskatoon East, I shall ask the Deputy Minister two short questions.

Mr. Shannon, you spoke of adopting much more restrictive eligibility criteria for the export market development program. Could the department give us more details on these new criteria that are meant to improve the whole approval process?

**M. Shannon:** Peut-être, monsieur le président, je pourrais demander à M. Schumacher de répondre. Voulez-vous y répondre?

**M. Schumacher:** Oui monsieur. Il s'agit essentiellement de mettre le programme à la disposition des compagnies qui sont prêtes à exporter. Cela est généralement établi en fonction de critères basés sur la capacité financière de la compagnie et sa capacité de mener le projet à terme.

Les autres restrictions sont plutôt quantitatives; par exemple, on exige quatre approbations par an ou on impose une limite aux fonds disponibles pour diverses activités.

Nous serions heureux de déposer un résumé du programme, qui énumère tous les critères.

**The Vice-Chairman:** That would be very useful.

Will the department improve its evaluation mechanism in order to see if companies really need public funds to seek new markets outside Canada?

[Texte]

Il va falloir encourager les entreprises à prévoir des frais de recherche de marchés dans leur budget annuel. J'ai déjà vu des entreprises faire une demande dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation alors qu'elles avaient les liquidités nécessaires pour agir elles-mêmes.

**Mr. Kilpatrick:** Mr. Chairman, this program is designed as a risk-sharing program where, as I think you know, we do not pay the total cost involved in any of these; we share the costs with companies.

What some of the larger companies have argued is that with this program they pursue and bid on business that they would not otherwise bid on without this program. So the argument they give us is that they might bid, for example, on seven projects if they were paying the entire cost themselves. With this risk-sharing they say it enables them to bid on, for example, ten projects. So the larger companies would argue that this program is necessary to them if they are to maximize their bidding.

I should also tell you that although we are trying to aim the program at small and medium-sized companies, evaluations that have been done of the program by outsiders have shown that the highest cost-benefit ratio is that involving the larger companies. So we frequently have this dilemma of trying to assess the need of the larger companies but also recognizing the fact that, for example, one of the things the PEMD program does is share the cost of preparing bids.

As you know, if you are bidding on a project worth \$300 million or \$400 million, the cost of bidding is very high and the odds of your getting the project, you are lucky if you get one in ten. So even the large companies have significant costs involved in pursuing projects. As I say, one of the purposes of this program was to encourage them to bid on more projects and to help share some of those costs.

**Mr. Schumacher:** Could I just add a point, sir? In the period 1971 to 1986, during which as Mr. Shannon mentioned there were 32,000 projects approved, there had been 45,000 applications. That implies a selectivity as well, which we hope to improve on.

• 1100

I think the other aspect under the new program in terms of the increased emphasis and better control in follow-up with the companies is there is going to be a much greater recovery of funds. I think to some extent that would discourage companies from making superfluous claims on the program.

**Le vice-président:** Est-ce que d'autres pays ont adopté cette approche afin d'aider leurs entreprises à exporter? Si tel est le cas, pouvez-vous en citer deux ou trois?

**Mr. Kilpatrick:** Virtually all the industrialized countries have support programs of one sort or another. They are not all exactly like this program, but most of the European countries have some form of program,

[Traduction]

Companies will have to be encouraged to set aside funds for market research in their annual budget. I have already seen companies apply under the export market development program when they have the necessary cash to act on their own.

**M. Kilpatrick:** Monsieur le président, le programme est destiné à partager les risques; comme vous le savez, je pense, nous ne payons pas tous les coûts, mais nous les partageons avec les compagnies.

Certaines entreprises plus importantes ont répondu que grâce à ce programme, elles peuvent faire des soumissions qu'elles ne feraient pas sans ce programme. Elles prétendent, par exemple, qu'elles feraient des soumissions pour sept projets si elles payaient tout le coût elles-mêmes. Grâce au partage des risques, elles peuvent faire des soumissions pour dix projets, par exemple. Donc les compagnies plus importantes prétendent que ce programme-là est nécessaire pour faire plus de soumissions.

Je devrais vous dire aussi que nous essayons d'orienter le programme vers les petites et moyennes entreprises, mais que des évaluations faites par des personnes indépendantes révèlent que le programme rapporte le plus, par rapport aux dépenses, dans le cas des grandes entreprises. Donc nous nous trouvons souvent dans la situation difficile d'évaluer les besoins des grandes entreprises tout en reconnaissant le fait que le PDME permet de partager les coûts des soumissions.

Comme vous le savez, le coût d'une soumission pour un projet de 300 ou 400 millions de dollars est très élevé et la probabilité de succès est faible, de l'ordre de un sur dix, et encore. Même les grandes entreprises font des frais considérables en cherchant des projets. Comme je le disais, ce programme avait pour but, entre autres, d'encourager les entreprises à faire des soumissions pour d'autres projets et de partager certains des coûts.

**M. Schumacher:** Puis-je ajouter juste une chose, monsieur? Pendant la période de 1971 à 1986, au cours de laquelle on a approuvé 32,000 projets, comme M. Shannon a dit, il y avait eu 45,000 demandes. Cela révèle une certaine sélectivité, que nous espérons améliorer.

L'autre aspect du nouveau programme est l'accent accru mis sur un meilleur contrôle et suivi des compagnies, ce qui entraînera un recouvrement de fonds beaucoup plus important. Dans une certaine mesure, cela découragera les entreprises de faire des demandes superflues dans le cadre du programme.

**The Vice-Chairman:** Have other countries taken this approach to help their companies export? If so, can you name two or three?

**M. Kilpatrick:** Presque tous les pays industrialisés ont des programmes d'appui d'une sorte ou d'une autre. Les programmes ne sont pas tous identiques aux nôtres, mais la plupart des pays européens ont quelque programme,



[Text]

particularly for large capital projects, which shares or in some cases totally funds the bidding costs and feasibility costs. And virtually every other country has a trade fairs and missions program of one sort or another. So the program is not unique in what it tries to do. In fact, we frequently hear from businessmen that it is not as generous as some of the competition. But the programs are different and it is difficult to compare them exactly.

**Le vice-président:** Une question particulière à la province de Québec: est-ce qu'on vérifie de plus en plus les autres formes d'aide dont les entreprises peuvent bénéficier? Je sais qu'au Québec, il y a le programme APEX—Aide pour l'exportation, je pense. On m'a dit il y a quelques années, et j'espère que les choses ont changé depuis, que les programmes APEX ne s'appliquaient pas aux entreprises canadiennes participant à des foires commerciales dont le Canada était l'instigateur. Est-ce que ce système inacceptable existe toujours?

**Mr. Kilpatrick:** The rules of our program are such that we will not provide funding that duplicates that of provincial programs. So if a company is receiving that sort of program from a provincial government, it will not also get funding from us. It is one or the other, from our point of view. And the provincial governments accept that, and we have very close co-ordination with them in these programs. But we would now allow the same company to benefit from both programs on the same project.

**Le vice-président:** Avez-vous constaté des changements majeurs dans l'attitude du gouvernement du Québec lorsqu'il s'agit d'aider financièrement les entreprises québécoises désirant participer à des foires commerciales ou à des missions commerciales parrainées par le gouvernement du Canada? Avez-vous constaté un changement d'attitude depuis quelques mois ou un an?

**Mr. Schumacher:** I think the Government of Quebec, and in fact many of the other provincial governments, are experiencing the same need to restrain expenditures. There has been a noticeable change, particularly in Quebec, in the attitude of co-operation that we sense on trade development issues. For instance, they have had a reduction in their APEX program and other trade promotional support, so obviously that makes the spirit of co-operation even more urgent. So I would say the answer is yes, we certainly have had a much closer and improved sense of co-operation with all the provinces, and particularly with Quebec.

**Le vice-président:** Merci. Monsieur Ravis, s'il vous plaît.

**Mr. Ravis:** I am a member of the External Affairs and International Trade Committee, and I gather we are going to be spending a fair bit of time with you people either later this spring or certainly next fall.

**Mr. Shannon:** I have been told, sir. I look forward to it with great anticipation.

[Translation]

notamment pour les grands projets d'immobilisation, qui permet de partager les frais des soumissions et des études de faisabilité, voire les payer entièrement dans certains cas. Et presque tous les autres pays ont un quelconque programme d'expositions commerciales et de missions commerciales. Donc notre programme n'est pas unique quant à ses objectifs. Enfin, nos hommes d'affaires nous disent souvent qu'ils n'est pas aussi généreux que certains programmes de nos concurrents. Mais les programmes sont différents et il est difficile de les comparer avec précision.

**The Vice-Chairman:** This question concerns the province of Quebec in particular: Are the other forms of assistance which companies can benefit from being looked into more and more? I know that in Quebec, there is the APEX export assistance program. I was told a few years ago, and I hope things have changed since then, that APEX did not apply to Canadian companies participating in trade fairs promoted by Canada. Does that unacceptable system still exist?

**M. Kilpatrick:** Les règles de notre programme sont telles qu'on ne finance pas des projets déjà financés par les programmes provinciaux. Donc si une entreprise bénéficie d'un programme provincial, elle ne sera pas financée dans le cadre de notre programme. C'est l'un ou l'autre, à notre avis. Et les gouvernements provinciaux l'acceptent et nous collaborons très étroitement avec eux en ce qui concerne ces programmes. Nous ne permettrions pas qu'une même entreprise bénéficie des deux programmes pour un même projet.

**The Vice-Chairman:** Have you noticed major changes in the attitude of the government of Quebec to financial assistance for Quebec companies wishing to take part in trade fairs or missions sponsored by the government of Canada? Have you noticed a change of attitude in the last few months or the last year?

**M. Schumacher:** Je pense que le gouvernement du Québec, comme beaucoup d'autres gouvernements provinciaux, se trouve obligé à limiter ses dépenses. Il y a eu un changement remarquable d'attitude, notamment au Québec; on est disposé à collaborer avec nous pour le développement commercial. Par exemple, le gouvernement du Québec a réduit le programme APEX et d'autres programmes de développement commercial, ce qui rend la collaboration d'autant plus nécessaire. Donc je dirais que oui, nous ressentons un esprit de collaboration amélioré de la part de toutes les provinces, et notamment le Québec.

**The Vice-Chairman:** Thank you. Mr. Ravis, please.

**M. Ravis:** Je suis membre du comité des Affaires extérieures et du Commerce international et je crois que nous passerons beaucoup de temps avec vous, soit au printemps, soit à l'automne.

**M. Shannon:** On me l'a dit, monsieur. Je l'attends avec impatience.

[Texte]

**Mr. Ravis:** I will ask you all the naïve questions today, and hopefully by next fall I will become a bit of an expert.

I am interested in some of these delinquent companies that were not repaying their PEMD grants. I am just wondering what kind of companies they were and why they felt they should not repay the grant. Or were they just not asked? What were the circumstances?

• 1105

**Mr. Shannon:** I think it is probably a combination of both, Mr. Ravis. But perhaps I can ask Mr. Schumacher to comment on this.

**Mr. Schumacher:** Yes, sir. The problem appears to have been in the way that the regulations and the contracts with the companies were worded. The wording was somewhat ambiguous. As a result, many companies interpreted the contract as being that they were not required to report unless they were asked to report. This we have taken action on. You may be interested to know that in November we sent out letters to more than 5,000 companies that were delinquent in some of these business data reports, as they are called. And some of these dated back to 1974-75. So it was just a question of the follow-up not being there. With results of that follow-up—about 45% are in and we have recovered close to \$2 million. So I do not think it is a question of bad will on the part of the companies. I think it was just a question that the previous program's terms and conditions were loose enough that there was room for misunderstanding. It is something that we have corrected in the new program that is going into effect on April 1.

**Mr. Ravis:** Is this the first time the Auditor General has picked up this particular item on the repayment of . . . ?

**Mr. Dye:** Certainly, Mr. Chairman, it is not the first time we have picked up situations where contracts have been made by government departments to people outside government and there has been no follow up. My impression of government is, aside from the tax department, that there is not a great effort to follow up in terms of collection. . . . Now with respect to External Trade, I am going to have to ask Mr. McLaughlin. This is the first time we have touched on that point.

**Mr. Ravis:** And specifically, of course, on the PEMD.

**Mr. McLaughlin:** This is the first time that we have done a comprehensive audit of the PEMD programs so that we were able to speak in terms of the magnitude of the problem that existed.

Prior to this, in our annual reviews, we often, through our annual attest audit, pick up a specific transaction that would relate to PEMD. And we would have noted, in those instances, to the department in the management

[Traduction]

**M. Ravis:** Je vais vous poser toutes les questions naïves aujourd'hui et j'espère que d'ici l'automne prochain, je deviendrai un peu expert.

Je m'intéresse aux compagnies qui ne remboursent pas leurs subventions du PDME. Je me demande de quelle sorte d'entreprises il s'agit et pour quelle raison elles ne remboursent pas la subvention. Ne leur a-t-on simplement pas demandé le remboursement? Quelles en étaient les circonstances?

**M. Shannon:** Il y a probablement du vrai dans les deux raisons que vous avez mentionnées, monsieur Ravis. M. Schumacher pourrait peut-être nous donner plus d'explications.

**M. Schumacher:** Oui. Il semblerait que le problème découle de l'ambiguïté des règlements et des contrats visant les compagnies. En effet, de nombreuses compagnies ont interprété leur contrat comme s'il ne les obligeait pas à présenter un rapport à moins d'être invité expressément à le faire. Nous avons donc pris des mesures pour corriger la situation. En novembre, nous avons envoyé des lettres à plus de 5,000 compagnies dont nous n'avions pas reçu certains rapports d'affaire. Certains rapports qui nous manquaient en remontaient à 1974-1975. C'était donc simplement un problème d'absence de suivi. Par suite de cette démarche, nous avons reçu environ 45 p. 100 de réponses et recouvré près de 2 millions de dollars. Je ne dirais pas que les compagnies aient agi de mauvaise foi. Je pense que le problème est dû simplement à un malentendu découlant de l'ambiguïté des règlements concernant le programme. Nous avons donc corrigé la situation en précisant les exigences du nouveau programme qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril.

**M. Ravis:** Est-ce la première fois que le Vérificateur général décèle ce genre de problème. . . ?

**M. Dye:** Monsieur le président, ce n'est certainement pas la première fois que nous décelons une absence de suivi en ce qui concerne des contrats passés par des ministères du gouvernement à des gens de l'extérieur. J'ai l'impression que, hormis le fisc, les ministères gouvernementaux ne se préoccupent pas tellement de recouvrer. . . . Mais pour ce qui est du commerce extérieur, je vais devoir demander à M. McLaughlin de vous donner les détails. C'est la première fois que nous nous penchons sur ce problème.

**M. Ravis:** Et vous allez nous parler spécifiquement du PDME.

**M. McLaughlin:** C'est la première fois que nous faisons une vérification complète des programmes du PDME et que nous voyons l'ampleur du problème.

Auparavant, nos vérifications annuelles pouvaient nous permettre de relever une transaction quelconque relative au PDME. En pareil cas, nous avisions le ministère par lettre qu'un remboursement était dû. C'est effectivement

[Text]

letter that there had not been a repayment, that there was a repayment due. In fact, we have noted it in management letters to External Affairs. We also, in our annual reviews, review the work of internal audit, in terms of what they have done and what they have informed the department of. In a DRIE internal audit in 1984, the problem was highlighted to management at that point.

**Mr. Ravis:** All right. Okay.

**Mr. Kilpatrick:** Mr. Ravis, I would like to add one point and say that there is one other change we have made, because I think it is important.

Part of the problem also was that the previous criteria talked about payback based on incremental sales resulting from the particular event supported, whether it was a trip or a trade fair. It was often difficult to draw a direct relationship between a particular event and increased sales. As a result of that, in our new criteria we are now saying that, if there is increased sales to that market, that is to result in a payback to us. We have got away from the debate over what is incremental and how is it directly related to the event concerned. So I think we are satisfied with that and the other changes that this will not happen any more.

**Mr. Ravis:** I would just like to touch on the similarities between PEMD and the Industrial Co-operation Program that CIDA uses. Are there some close parallels there?

**Mr. Schumacher:** The CIDA program, Mr. Ravis, provides certain types of assistance, particularly in the area of project preparation, that resemble the bid support sections of PEMD. There is a fundamental difference in that, due to CIDA's mandate, they only support projects that have a developmental impact. In other words, they are in the aid business. It happens that they see some prospects for aiding development in certain countries by assisting Canadian companies in developing projects in those countries. As a result, the programs are similar. The major difference, of course, is that CIDA only provides this kind of assistance in countries where they are active and there is a developmental objective to be fulfilled. Second, because of the fact that it is aid, it is on a basis of non cost-recovery compared with our process of cost-recovery.

• 1110

**Mr. Ravis:** I am glad you said they are in the aid business and they want to zero in on places where it will have a developmental impact. I have been saying for quite some time that I am not sure that the Industrial Co-operation Program should be at CIDA because these people are in the aid business. As you know, we are just completing our ODA review. I am not trying to be a mischief-maker on this issue but I really feel that you people have the expertise in the area of trade and industrial development. I sometimes wonder if we have

[Translation]

ce que nous avons fait pour les Affaires extérieures. Dans le cadre de nos examens annuels, nous revoyons aussi les vérifications internes afin de déterminer ce qui a été fait et de savoir quels renseignements ont été fournis au ministère. Ce problème a donc été signalé à la direction par suite de notre vérification interne du MEIR en 1984.

**M. Ravis:** Très bien. Merci.

**M. Kilpatrick:** Monsieur Ravis, je pense qu'il est important de dire que nous avons fait un autre changement.

Le problème était dû aussi en partie au fait que le règlement antérieur parlait d'un remboursement établi en fonction de l'accroissement des ventes découlant de l'événement particulier auquel on aurait été partie, qu'il s'agisse d'un voyage ou d'une foire commerciale. Il était souvent difficile d'établir un rapport direct entre une activité particulière et l'accroissement des ventes. En conséquence, dans le nouveau règlement, nous disons que tout accroissement des ventes doit être suivi d'un remboursement. Nous avons donc réglé le problème du rapport de cause à l'effet entre l'accroissement des ventes et l'événement en question. Nous sommes convaincus maintenant qu'avec cela et les autres changements la situation ne se reproduira plus.

**M. Ravis:** J'aimerais maintenant parler des similitudes entre le PDME et le Programme de coopération industrielle de l'ACDI. Ces programmes se ressemblent-ils beaucoup?

**M. Schumacher:** Le programme de l'ACDI prévoit certains types d'aide, dans le domaine de la préparation des projets en particulier, qui s'apparentent aux éléments du PDME concernant les soumissions. Le programme de l'ACDI se distingue fondamentalement du PDME en ceci, qu'il vise seulement les projets qui portent sur le développement. En d'autres termes, il s'agit d'un programme d'aide au développement. Il arrive que l'ACDI voit des possibilités de favoriser le développement dans certains pays en aidant des compagnies canadiennes à élaborer des projets destinés à ces pays. En ce sens, les programmes sont similaires. La principale différence est évidemment que l'ACDI ne prête son concours qu'aux projets favorisant le développement dans des pays où elle travaille. La deuxième différence est que, comme il s'agit d'un programme d'aide, il n'est pas question de recouvrement des coûts.

**M. Ravis:** Je suis heureux que vous ayez dit qu'il s'agit de programmes d'aide au développement. Je dis depuis longtemps que je ne suis pas convaincu que le Programme de coopération industrielle doive relever de l'ACDI, parce que le mandat de celui-ci est d'offrir des programmes d'aide. Comme vous le savez, nous sommes sur le point de terminer notre examen des programmes d'assistance publique au développement. Je ne veux pas fomentier de troubles, mais je pense vraiment que c'est vous qui avez les compétences en matière de développement commercial



[Texte]

some funds that are misappropriated in terms of do some of these businessmen really have their aid caps on or do they have their business caps on, and they should be possibly dealing with you people rather than on developmental issues.

**Mr. Shannon:** Sir, I think the businessman has his businessman's cap on no matter who he is talking to in government. An effort has been made. We are constantly wrestling with the question of ODA and its place in our fiscal framework, how much money we are spending on development, and trying to merge or marry that important policy area with our desire to advance the sale of Canadian goods and services. I know in my previous role in the Department of Finance and in my current role now it still is a preoccupation to be sure that on the one hand, if we are providing goods and services on an aid basis to a country that they be Canadian goods and services, and second, to the extent that some of the concessional financing that goes on through the Export Development Corporation, for example, that also involves the promotion of Canadian goods and services, is and can be counted as official Canadian development assistance. So that in effect we are meeting our aid targets as well as advancing our commercial interests.

**Mr. Ravis:** But you certainly will acknowledge that we are looking at the aid-trade relationship virtually in every case where there is money. I am not suggesting this is money being wasted. But I realize it is being directed by people who have aid hats on and not business/trade hats on. I have been making this point now for quite some time in the committee and maybe I am flogging a dead horse. But I guess I would feel more comfortable if I saw trade officials who understood this business much better than people who are in the aid business and who like to think more in terms of humanitarian aid and helping the real poor in Third World countries. In actual fact, I am sure this money does make a developmental impact in these countries. I am not suggesting it is just sort of down the tube. But in terms of the long-run trade aspect, I think you are the people who understand that best. That is why we have a special department.

**Mr. Shannon:** Yes, sir. All I can say in response is that I am conscious of the concern because I share the concern. I have had a number of discussions with the current president of CIDA on this issue and, as a matter of fact, with the senior people in the Export Development Corporation. All three of us have an interest in this.

In many respects, the aid program can be very, very helpful to our trade efforts.

**Mr. Ravis:** Yes.

**Mr. Shannon:** Very, very helpful to our trade efforts particularly in establishing Canadian companies in markets where foreign exchange is a real problem.

[Traduction]

et industriel. Je me demande parfois, lorsque des fonds sont affectés à mauvais escient, si certains de ces hommes d'affaires pensent vraiment en termes d'aide ou s'ils ne s'intéressent pas davantage au commerce, et s'ils ne devraient pas plutôt traiter avec vous au lieu de parler de développement.

**M. Shannon:** Monsieur, je pense que l'homme d'affaires est toujours un homme d'affaires, indépendamment de son interlocuteur au gouvernement. Des efforts ont été faits de ce côté-là. Nous nous interrogeons constamment sur l'APD et sa place dans le cadre de la fiscalité, sur le montant d'argent que nous consacrons au développement, et nous essayons de concilier cette importante question de politique avec notre désir de promouvoir la vente de biens et de services canadiens. Je sais que dans les fonctions que j'exerçais auparavant au ministère des Finances et dans le rôle que je joue aujourd'hui, il est important de s'assurer, d'une part, que les biens et services que nous fournissons dans le cadre de programmes d'aide au développement d'un pays sont effectivement des biens et services canadiens et, d'autre part, dans la mesure où certains arrangements financiers sont établis par le biais de la Société d'expansion des exportations, par exemple, afin de promouvoir la vente de biens et de services canadiens, que cela soit considéré comme faisant partie du programme officiel canadien d'assistance publique au développement. Cela nous permet donc de travailler à la réalisation de nos objectifs en matière d'aide au développement et de promotion des échanges commerciaux.

**M. Ravis:** Mais vous reconnaîtrez que chaque fois qu'il est question d'argent, nous ne pouvons dissocier l'aide du commerce. Je ne dis pas que cet argent est gaspillé. Je sais cependant que les fonds sont affectés par des gens qui pensent en termes d'aide et non en termes de commerce. Cela fait très longtemps que je parle de ce problème au Comité, et c'est peut-être un coup d'épée dans l'eau. Mais je me sentrais peut-être mieux si les projets étaient confiés à des délégués commerciaux qui comprennent les affaires plutôt qu'à des gens qui pensent davantage en termes d'aide humanitaire pour les pays du Tiers monde vraiment pauvres. En fait, je suis sûr que les fonds consacrés ont une incidence sur le développement de ces pays. Je ne dis pas que l'argent est dépensé pour rien. Mais sur le plan du commerce à long terme, je pense que c'est vous qui comprenez le mieux la situation. C'est pourquoi nous avons un ministère spécial.

**M. Shannon:** Oui monsieur. Tout ce que je peux vous répondre, c'est que je comprends le problème et je partage votre avis. J'ai un certain nombre de discussions avec le président actuel de l'ACDI sur cette question, de même qu'avec le directeur de la Société d'expansion des exportations. Cela nous intéresse tous les trois.

Sous de nombreux rapports, le programme d'aide peut servir à appuyer très fortement nos efforts commerciaux.

**M. Ravis:** Oui.

**M. Shannon:** Le programme d'aide peut nous être grandement utile, particulièrement dans nos efforts visant à établir des compagnies canadiennes dans des marchés où

## [Text]

Bangladesh is the obvious case in point where commercial sales are very, very difficult, whereas aid delivery of Canadian goods and services are much more possible. But we can build on that in a commercial sense to establish the *bona fides* of our companies and we are trying to do that.

**Mr. Ravis:** Fine. Obviously you have a handle on that and maybe that is going to improve.

One other thing I would like to touch on, and this has nothing to do with PEMD but it has something to do with better co-operation. I have heard, and I am not saying this in a derogatory way, but I have certainly had some feedback from the field about what some people feel is a lack of perception out there. Obviously the Auditor General must feel that way too, because he has picked it up in his report. EDC and DRIE and Agriculture; and I will throw in one other, and that is the whole area of science and technology; the MOSST area. I know MOSST is a policy area.

• 1115

I guess I feel very strongly that we have to be seen as working as a team. This is such an important team-playing business. In fact, a number of people, maybe in middle-management bureaucracy, sometimes do not get the feeling that there is a team and that there are too many empires trying to relate to each other. I just want to communicate to you and put on record that I think that is an area that is very important for us to try to resolve; and I am sure you are working on that now, from the little I heard this morning. I did miss last Tuesday. But I am sure you too recognize this is a very important area that we have to resolve.

**Mr. Shannon:** I certainly share your hope that we can maximize the benefits the country gains from what we have in External Affairs Trade and what DRIE has to contribute, and MOSST and others. I believe, sir, we have made substantial improvement in the practical ways in which we work together.

As I mentioned earlier, I have had several sessions with my colleague in DRIE. This is the area where co-operation is most critical: the needs of the Canadian exporter; the client, in effect. If we and DRIE are unable to put together an efficient marketing system, backed up by an efficient sourcing and delivery system, then we should be held accountable for that. We are trying to do that.

We also are working with other departments. Mr. Kilpatrick mentioned that we have put for a number of years, and continue to put, agricultural specialists in some of our key missions abroad. There are two kinds. First, in a place like Tokyo, for example, we would have people who are very actively involved in the promotion of Canadian agricultural products. But we would also have in Tokyo, as well as in Washington and Brussels, people who are very acutely aware of the trade policy issues in

## [Translation]

le commerce extérieur constitue un véritable problème. Le Bangladesh est un excellent exemple. Les ventes commerciales sont très difficiles, alors que les programmes d'aide faisant appel aux biens et services canadiens sont beaucoup plus faciles. Mais nous travaillons activement sur le plan commercial pour que nos compagnies soient perçues comme des entreprises de bonne foi.

**M. Ravis:** Très bien. Vous êtes évidemment conscient du problème, et la situation risque de s'améliorer.

J'ai une autre question à aborder qui n'a rien à voir avec le PDME; il s'agit de l'amélioration de l'effort coopération. Je ne dis pas cela pour critiquer, mais certains qui travaillent dans le domaine m'ont dit qu'il y a un problème de perception. Le vérificateur général partage évidemment cet avis, parce qu'il en a parlé dans son rapport. La SEE, le MEIR et l'agriculture et aussi le ministère d'État aux Sciences et à la technologie. Ce ministère fait aussi l'objet de politique.

Je suis convaincu qu'il faut montrer que nous faisons du travail d'équipe. C'était moins important dans ce domaine. En fait, certaines personnes, surtout au niveau intermédiaire, n'ont pas l'impression de faire partie d'une équipe et pensent qu'il y a trop de tours d'ivoire qui s'affrontent. Je tiens seulement à souligner que c'est un problème qu'il faut absolument tenter de résoudre, et je suis sûr que vous y travaillez, d'après ce que j'ai entendu ce matin. J'ai raté mardi dernier. Mais je suis sûr que vous reconnaissez également l'importance de ce domaine.

**M. Shannon:** Comme vous, j'espère que nous puissions maximiser les avantages que retire le pays des contributions du secteur du commerce des Affaires extérieures, du MEIR et du ministère d'État aux Sciences et à la Technologie. Je crois que nous avons grandement amélioré notre collaboration d'un point de vue concret.

Comme je l'ai déjà dit, j'ai eu plusieurs entretiens avec mon collègue du MEIR. C'est le domaine où la collaboration est la plus importante: les besoins de l'exportateur canadien, du client en fait. Si les gens du MEIR et nous-mêmes sommes incapables de mettre en place un système de commercialisation efficace reposant sur un bon système de repérage et de livraison, nous devrions en être tenus responsables. C'est ce que nous tentons de faire.

Nous collaborons également avec d'autres ministères. M. Kilpatrick a mentionné que des spécialistes de l'agriculture se joignent depuis quelques années à nos missions-clé à l'étranger. Ils sont de deux types. D'une part, dans un endroit comme Tokyo par exemple, nous enverrions des gens qui s'occupent activement de la promotion des produits agricoles canadiens. Mais nous aurions aussi à Tokyo, comme à Washington et à Bruxelles, des gens qui sont très au courant de la politique

[Texte]

agricultural trade. In many cases our problem is not lack of knowledge of the Canadian goods in question, it is a non-tariff barrier or it is a health requirement or it is some other, in many cases, phony health requirement that prevents, for example, Canadian apples from selling in Japan when Japanese apples sell freely in our market; apples which are nowhere near the quality of ours.

In the case of Brussels, for example, we do have expertise; in Washington, agricultural people in missions whose principal function is to assist the government in identifying and removing barriers to Canadian exports. Indeed, one of the first people we will have on the ground in Geneva for the multilateral trade negotiations will be an agricultural specialist, because the most critical issue, from our perspective, in the new round of multilateral trade negotiations is the question I referred to of the conditions affecting supply and sale of Canadian grains.

So we work very closely with them. With MOSST we do have good working relationships, sir. I did not bring with me documentation on this, but we do have External Affairs people playing an active role with MOSST and with other departments of government that have an interest in attracting science and technology to Canada. We have people abroad whose principal function now is as technology officers, to identify those technologies that can be adapted for the purposes of Canadian corporations. We have science councillors as well in some of our larger missions, whose function it is to keep abreast of new, leading-edge technology, be it applied or otherwise.

So I guess my feeling, Mr. Ravis, is that on a practical level our methods are good, our relationships are good. We have problems, particularly between ourselves and DRIE, that we are working on and I hope we will resolve in the very near future.

**Mr. Ravis:** Right.

On that same theme, I would like to hear your views on the idea of what I call the one-commodity promotion concept versus the multi-commodity. I can give you an example of Saskatchewan, where I have seen people going into the Pacific Rim on an oilseeds mission and somebody else going on a potash mission and somebody else going on telecommunications, and so on. I sometimes feel that when businessmen go abroad from, let us say, north central Saskatchewan, or Saskatoon, there are so many different items that can be marketed; and of course, they are all expertise in their own field. But it is the contacts you can pick up when you are travelling in all these different areas. You could be flogging potash, but you find out a lot about edible oil and telecommunications, which happens to be one of our strengths, or uranium, or wheat, although I guess the Canadian Wheat Board do not want us dabbling in that.

[Traduction]

commerciale relativement aux produits agricoles. Dans bien des cas, le problème ne découle pas d'une ignorance des produits canadiens, mais plutôt d'une barrière non tarifaire ou d'un règlement d'hygiène. Dans bien des cas, il s'agit de règlements bidons qui empêchent, par exemple, les Canadiens de vendre leurs pommes au Japon alors que les pommes japonaises se vendent librement sur notre marché; des pommes qui sont loin d'avoir la qualité des nôtres.

Nous avons aussi des experts à Bruxelles. Des spécialistes de l'agriculture participent à nos missions à Washington et s'occupent d'abord et avant tout d'aider le gouvernement à identifier et supprimer les barrières aux exportations canadiennes. En fait, une des premières personnes qui seront sur le terrain à Genève pour les négociations multilatérales du commerce sera un spécialiste de l'agriculture car d'après nous la question la plus importante lors des prochaines négociations est celle des conditions entourant la vente des céréales canadiennes.

Nous collaborons donc très étroitement à l'étude. Nous avons aussi de bonnes relations de travail avec le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie. Je n'ai pas apporté de documentation là-dessus, mais des gens de notre ministère collaborent activement avec ce ministère et d'autres qui cherchent à attirer des nouvelles sciences et technologies au Canada. Nous avons des gens à l'étranger qui jouent maintenant surtout le rôle d'agents de la technologie, qui identifient les technologies pouvant s'adapter aux besoins des sociétés canadiennes. Dans nos missions les plus importantes nous avons aussi des conseillers scientifiques chargés de se tenir au fait de toute la technologie de pointe.

Je crois donc, monsieur Ravis, que du point de vue pratique nos méthodes et nos relations sont bonnes. Nous avons certains problèmes, surtout avec le MEIR, que nous travaillons à résoudre et qui seront résolus bientôt j'espère.

**M. Ravis:** Très bien.

Dans le même ordre d'idée, je voudrais connaître votre opinion sur un concept que j'appelle la promotion d'un produit unique plutôt que de plusieurs produits. Je puis vous donner l'exemple de la Saskatchewan où on a envoyé une mission pour les oléagineuses dans la région du Pacifique, une autre pour la potasse, une autre encore pour les télécommunications etc. Lorsque des hommes d'affaires du nord de la Saskatchewan ou de Saskatoon se rendent à l'étranger, ils peuvent faire la promotion de tellement d'articles différents. Bien entendu, ils sont tous experts dans leur propre domaine. Mais il y a tellement de contacts qui peuvent être créés lors de ces voyages. Quelqu'un peut être en train de faire la promotion de la potasse et découvrir toutes sortes de débouchés pour les huiles comestibles et les télécommunications, un de nos points forts, ou l'uranium, ou le blé, bien que je suppose que la Commission canadienne du blé ne souhaite pas nous voir intervenir là-dedans.



[Text]

[Translation]

• 1120

**Mr. Shannon:** They certainly do not.

**Mr. Ravis:** Is that a sound approach, to look at more of this multi-commodity marketing?

**Mr. Kilpatrick:** Perhaps I could comment on that, Mr. Ravis.

Part of the problem—when we have looked at our trade missions and when we have talked to people in the private sector who have been on missions, the trade-off really is that when you have what we call a horizontal mission that involves a whole number of sectors it is much more difficult to organize an effective program in the market, because if you are interested in potash and I am interested in telecommunications, we are interested in seeing quite different people, of course. One of the advantages of missions is you get entrée—particularly if they are ministerially led, but not only—at a very high level. What we have found is they tend to be more effective if you have five complementary companies in telecommunications or agricultural products who zero in on that sector.

We do have sort of horizontal missions. The provinces actually have more of those than we do, in consultation with us. The Province of Saskatchewan clearly wants to include only Saskatchewan companies, whereas we tend more to say it is telecommunications or agricultural products, or what have you.

I think there is room for both. It depends a little bit on the nature of the market and, if you like, the maturity of the market. If you are going very much on an exploratory mission to a brand new market for the first time, and you are interested in just getting a feel for it, then the horizontal, the wide variety sort of mission makes some sense. But if you are going to a market such as Japan that we know quite well, and we know the problems, then, in our judgment, it is more effective to take a sector or a subsector, because we think you can arrange a program with much more impact in the market.

**Mr. Ravis:** Maybe it is a case of the people on these missions just having their eyes and ears open to the potential orders in these other areas. Obviously, they cannot be experts in everything, but when you hear someone saying another major shopping list we have is in the telecommunications area, at least you are picking up the contacts and bringing them back.

Just one last question. The PEMD program, do you have a rough breakdown on small business versus sort of large- and medium-size corporations?

**Mr. Kilpatrick:** Yes, we do. Brian will give you the figures in a minute. What you will find is a very large percentage of the approvals are for small- and medium-size. But when you look at dollars it goes the other way,

**M. Shannon:** Certainement pas.

**M. Ravis:** Serait-il utile de faire ainsi la promotion de plusieurs produits à la fois?

**M. Kilpatrick:** Je pourrais peut-être intervenir là-dessus, monsieur Ravis.

Nous nous sommes penchés sur nos missions commerciales et avons parlé à des hommes d'affaire qui ont participé à ces missions, et il semble que lorsque l'on a ce que nous appelons une mission horizontale qui englobe toutes sortes de secteurs, il est beaucoup plus difficile d'organiser un programme efficace sur les lieux car si l'un s'intéresse à la potasse et l'autre aux télécommunications, les deux voudront voir des gens bien différents. Un des avantages de ces missions est qu'elles permettent d'être introduit dans les milieux les plus influents—surtout celles menées par un ministre, mais pas seulement celles-là. Nous avons constaté qu'elles sont plus efficaces quand elles réunissent cinq sociétés différentes dans un domaine, les communications ou l'agriculture, lesquelles concentrent tous leurs efforts sur ce secteur.

Nous avons aussi un genre de missions horizontales. En fait, les provinces en organisent plus que nous, en consultation avec nous. La province de la Saskatchewan souhaite clairement s'en tenir aux sociétés de cette province alors que nous disons plutôt que c'est le secteur des télécommunications ou celui des produits agricoles etc.

Il y a donc de la place pour les deux. Cela dépend quelque peu de la nature du marché et, si vous voulez, de sa maturité. S'il s'agit d'une mission prospective envoyée pour la première fois dans un marché tout nouveau, il vaut mieux alors organiser une mission horizontale. Mais s'il s'agit d'un marché comme le Japon, que nous connaissons très bien, il est alors plus efficace d'après nous de s'en tenir à un secteur ou un sous-secteur de façon à avoir plus d'impact.

**M. Ravis:** Il faudrait peut-être simplement que les membres de ces missions ouvrent l'oeil au cas où des commandes dans d'autres secteurs se présenteraient. Ils ne peuvent évidemment pas être des experts en tout, mais s'ils entendent dire par des gens qu'ils veulent acheter des produits de télécommunications, ils pourraient au moins le mentionner en revenant.

Une dernière question. Pour ce qui est du programme PDME, avez-vous une ventilation des données entre les petites entreprises par rapport aux moyennes et grandes sociétés?

**M. Kilpatrick:** Oui. Brian vous donnera ces chiffres dans un instant. Vous constaterez que la vaste majorité des approbations touche des petites et moyennes entreprises. Mais si l'on regarde les montants eux-mêmes,

[*Texte*]

because a lot of the big ticket items are the bid preparations on the \$400 million project.

**Mr. Schumacher:** In terms of the number of applications approved in the 1985-86 fiscal year, 56% of those applications were from companies with less than \$2 million in sales. An additional 16% were from companies with sales in the \$2 million to \$5 million range. I do not have figures in terms of the dollar value, in terms of what proportion of it—

**Mr. Ravis:** Mr. Chairman, this is the absolute last question I wanted to tack on to one of the other ones. Do we do any intelligence gathering with these PEMD people we fund in terms of trying to establish a profile on certain parts of China, or India, or wherever they may go? I sometimes wonder if all this useful information that is picked up is ever documented. I am sure your officials are documenting information, but do we ever challenge some of our businessmen to assist us with documentation?

**Mr. Shannon:** I will make two points, Mr. Ravis. We do, in a number of ways. One way we do it I referred to on Tuesday, but I will mention it again, because I think it is important.

• 1125

We are trying to develop marketing strategies—overall country strategies, and within that marketing strategies. The example I mentioned on Tuesday was China. It is a vast market with huge potential, although not unlimited, because of funding considerations. What we are doing here is developing, first, by officials in External Affairs and then drawing in on a task force basis, people from other government departments and the provinces. Then we are developing with the private sector material for Ministers to look at, to agree on what is a sensible strategy for our relationship with the Chinese. Indeed, we did it with Japan and we are now in the process of doing it with selected European countries, to try to make sure that as trade advisers in government we are presenting Ministers with the best advice, grounded in the experience of the companies that go with us on trade missions to a country like China.

The second thing we do, sir, is a new piece of work, which I commend you personally to have a look at. We have put a new system in place. It is designed to put on computers and available to provinces, to federal government departments, and to the businessmen who want it—if Mr. Dye has his way, we may have to pay for it.

**Mr. Dye:** I did not say “recover”. I said think about it.

[*Traduction*]

c'est le contraire, car il s'agit souvent alors des préparations de soumissions pour le projet de 400 millions de dollars.

**M. Schumacher:** Pour ce qui est du nombre de demandes approuvées dans l'année financière 1985-1986, 56 p. 100 des demandes venaient de sociétés ayant un chiffre de ventes en deçà de deux millions de dollars. Seize pour cent des demandes venaient de sociétés dont le chiffre de ventes se situait entre deux millions à cinq millions de dollars. Je n'ai pas de chiffre quant aux montants en cause. . .

**M. Ravis:** Monsieur le président, c'est absolument ma dernière question. Est-ce que nous obtenons des renseignements auprès des gens que nous finançons en vertu du PDME pour tracer le profil de certaines régions de la Chine, de l'Inde ou d'un autre endroit? Je me demande parfois si tous les renseignements fort utiles glanés de cette façon sont jamais recueillis quelque part. Je suis sûr que vos collaborateurs recueillent des renseignements, mais demandons-nous jamais à nos hommes d'affaire de nous y aider?

**M. Shannon:** Je ferai deux observations à cet égard, monsieur Ravis. Nous le faisons en effet, de certaines façons. J'ai déjà mentionné une façon dont nous le faisons mardi dernier, mais je la répéterai car j'estime que c'est important.

Nous nous efforçons de mettre au point des stratégies de commercialisation globales par pays ainsi que des sous-stratégies précises. Mardi, j'ai cité l'exemple de la Chine. Il s'agit d'un vaste marché recelant d'immenses possibilités, qui ont tout de même leurs limites étant donné des considérations liées au financement. Cela dit, grâce à l'aide de fonctionnaires des Affaires extérieures et au travail accompli par un groupe de travail comprenant des gens d'autres ministères et des provinces, nous élaborons de telles stratégies. Ensuite, nous concevons des projets à même les renseignements communiqués par le secteur privé et soumettons cela aux ministres afin qu'on en arrive à une stratégie appropriée pour favoriser nos rapports avec les Chinois. Nous avons procédé de la même façon dans le cas du Japon et nous sommes en train de faire la même chose à l'endroit de certains pays européens. Nous veillons donc à ce que les conseillers en matière de commerce donnent les avis les plus éclairés possibles aux ministres, forts de l'expérience qu'ils ont acquise auprès des entreprises qui nous accompagnent en mission commerciale dans des pays comme la Chine.

En second lieu, nous avons aussi pris de nouvelles dispositions, que je vous félicite d'ailleurs d'avoir examinées. Nous avons en effet créé un nouveau système. Il est conçu sous une forme informatisée et est disponible pour les provinces, les ministères fédéraux et les hommes d'affaires qui veulent le consulter. Si les avis de M. Dye l'emportent, il se peut que nous devions le payer.

**M. Dye:** Je n'ai pas dit qu'il fallait «recouvrer» les coûts. J'ai recommandé d'y réfléchir.

[Text]

**Mr. Shannon:** It is a selection of the market opportunities that exist around the world, both on a sectoral basis and on a regional basis. And in the process of putting this together the posts are asked to declare on this document what their priority sectors are, where the real opportunities are. We have put in place a tracking system, whereby each quarter we put out a document to the same clientele. It shows, in fact, how these efforts are being followed up and what new opportunities are emerging.

I think it is a very impressive, scientific, and sensible way to proceed.

**Mr. Ravis:** Could you use a telephone modem across the country and have a data bank here?

**Mr. Schumacher:** You are just a little bit ahead of us. Our immediate concerns are to, in fact, get the—we have this material, as Mr. Shannon mentioned, already in computerized form. It is accessible by other computers through the distribution of floppy disc. Our current effort is to get this information on disc into our geographic bureau in Ottawa and the DRIE regional offices across Canada.

Similarly, we are making it available to other government departments. We had a request the other day from the Department of Agriculture, and we were delighted to provide them with a floppy disc.

We hope that we could eventually make this available on a sort of on-line basis for people who just dial up and gain access to it, although we obviously would have to put some restrictions on it. We would not want companies that are not producers of Canadian goods and services to access that information.

**Mr. Ravis:** Thank you.

**The Vice-Chairman:** You have a last question?

**Mr. Ravis:** No. This is my last thank you. I must excuse myself, because I am on duty today.

**The Vice-Chairman:** We understand that.

Monsieur Grondin.

**M. Grondin:** J'aimerais revenir à la recommandation 9.67 du vérificateur général. J'ai demandé plus tôt en quoi consistait le système permettant de se concentrer sur les points essentiels. Dans la réponse, je n'ai pas pu décèler en quoi cela pourrait représenter un changement par rapport aux procédures actuelles.

Est-ce qu'on peut savoir exactement ce qu'est le système permettant de se concentrer sur les points essentiels?

**Mr. Shannon:** I tried to answer your question, which I thought was more directed at the trade policy side, sir, but in terms of focal points in the Department of External Affairs, looking out to other departments and looking out around the world, the principal focal points we have are the regional bureaux in the department, each one headed up by an assistant deputy minister. That individual is

[Translation]

**M. Shannon:** Il s'agit d'un choix de possibilités du marché international, classées à la fois selon les secteurs et les régions. Lorsque les postes préparent cela, on leur demande de préciser quels sont leurs secteurs prioritaires, c'est-à-dire ceux offrant le plus de possibilités commerciales. Nous avons également mis sur pied un système de suivi nous permettant à chaque trimestre d'envoyer des renseignements écrits à notre clientèle. On y trouve des données sur le suivi ainsi que sur les nouvelles possibilités.

Cette façon de procéder me paraît très impressionnante, rigoureuse et pratique.

**M. Ravis:** Pourriez-vous installer des modems téléphoniques partout au pays et disposer d'une banque de données ici?

**M. Schumacher:** Vous anticipez quelque peu. Pour le moment, comme l'a précisé M. Shannon, nous disposons de ce matériel sous forme informatisée. D'autres ordinateurs peuvent y avoir accès grâce à la distribution de disquettes. À l'heure actuelle, nous nous efforçons de stocker ces données informatisées à notre bureau d'Ottawa, ainsi que dans les bureaux régionaux du ministère de l'Expansion industrielle régionale.

Nous offrons également ces renseignements informatisés aux autres ministères. Ainsi, l'autre jour, le ministère de l'Agriculture nous en a demandé, et nous avons été ravis de lui fournir une disquette.

Nous espérons pouvoir un jour offrir un tel service en direct à des clients, qui n'auront qu'à composer un numéro pour y avoir accès, bien qu'il faudra certainement imposer certaines restrictions. Nous ne voudrions pas par exemple que des entreprises ne produisant pas de biens ou de services canadiens bénéficient de ces renseignements.

**M. Ravis:** Merci.

**Le vice-président:** Avez-vous une dernière question?

**M. Ravis:** Non. C'était ma dernière. Je dois prendre congé de vous, car c'est mon tour de présence à la Chambre.

**Le vice-président:** Certainement.

Mr. Grondin.

**Mr. Grondin:** I would like to come back to recommendation 9.67 in the Auditor General's report. Earlier, I asked what is this system that allows you to concentrate on certain focal points. In the answer given, I was not able to figure out how this new system would be a departure from the existing procedures.

Can you tell us exactly what this system is like?

**M. Shannon:** J'ai cru que votre question portait davantage sur la politique commerciale, monsieur, d'où ma réponse; mais, par rapport aux points essentiels au ministère des Affaires extérieures, et par rapport aussi à d'autres ministères et au monde en général, les points essentiels représentent les bureaux régionaux du ministère, dont chacun est dirigé par un sous-ministre adjoint. C'est



[Texte]

responsible for the management of our trade and economic relations, as well as political relations, with a whole set of countries. The ADM for Asia and Pacific obviously has responsibility, and is accountable to me for the conduct of our relations in that region. On a sectoral basis, sir, we do have focal points that relate out. We have a trade policy branch headed up by an assistant deputy minister, which is a focal point, and really the central focal point for the development of trade policy with a community of departments in Ottawa. Mr. Kilpatrick is a focal point with overall responsibility for trade development and therefore for the management of our relations with other departments in terms of trade development.

• 1130

We have as well in the department, sectoral strengths. We have a strong agricultural and fish products branch which liaises very closely with the Department of Agriculture and with DRIE. We have focal points with respect to autos, because that has been a very important area of trade both with respect to the U.S.A. and the operation of the Auto Pact and with respect to our policy on imports from Japan and Korea. We have a focal point in the department on metals and minerals to liaise very closely with the Department of Energy, Mines and Resources.

With respect to manufactured products, we rely extensively on DRIE's services, the interaction of DRIE officers and the regions and here with our regional branches and with Mr. Kilpatrick's International Trade Development Branch.

**M. Grondin:** Ces points essentiels ont-ils été définis antérieurement ou postérieurement à la recommandation du vérificateur général?

**Mr. Shannon:** All the ones I referred to were in place prior to the audit to the best of my knowledge.

**Mr. Kilpatrick:** That is right.

**Le vice-président:** Monsieur le sous-ministre, à la page 11 de votre déclaration, vous faites allusion aux agents de commerce recrutés sur place pour aider les fonctionnaires canadiens affectés au programme commercial à l'étranger. Y a-t-il d'autres agents de commerce qui viennent du Canada dans le but d'aider vos fonctionnaires canadiens à promouvoir nos produits?

Si je dis cela, c'est qu'on lit ceci dans les *Comptes publics du Canada*, volume II, partie II:

[Traduction]

ce dernier qui est chargé de la gestion de notre commerce et de nos rapports économiques et politiques avec toute une série de pays. Ainsi, par exemple, le sous-ministre adjoint chargé de l'Asie et du Pacifique a bien entendu la responsabilité de nos relations avec les pays de cette région et doit m'en rendre compte. Sur une base sectorielle, monsieur Shannon, il est vrai que certains des points essentiels sont liés à des éléments à l'extérieur du ministère. Ainsi, par exemple, la Direction de la politique commerciale, qui est dirigée par un sous-ministre adjoint, est un de ces points essentiels, et elle s'occupe de l'élaboration de la politique commerciale en collaboration avec nombre d'autres ministères à Ottawa. M. Kilpatrick est donc chargé de surveiller le développement global de nos échanges commerciaux et par voie de conséquence doit aussi veiller à la gestion de nos rapports avec les autres ministères qui participent à ce développement.

Par ailleurs, au sein même du ministère, certains secteurs constituent des points forts. Par exemple notre Direction des produits agricoles et de la pêche est très forte et elle a des rapports très étroits avec les ministères de l'Agriculture et de l'Expansion industrielle régionale. Nous comptons également des points essentiels ayant trait au commerce de l'automobile, car ce domaine commercial est très important; on n'a qu'à songer au fonctionnement du Pacte de l'automobile signé avec les États-Unis et à notre politique relative aux importations d'automobile provenant du Japon et de Corée. Nous avons encore un autre point essentiel au sein du ministère, et c'est le service des métaux et minéraux, qui a des liens très étroits avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Pour ce qui est des produits manufacturés, nous comptons beaucoup sur les services fournis par le ministère de l'Expansion industrielle régionale, sur la collaboration de ses agents au sein du ministère et dans les régions, qui collaborent au travail de nos directions régionales ainsi qu'à celui de la Direction du développement du commerce international de M. Kilpatrick.

**Mr. Grondin:** Were those focal points defined before or after the Auditor General's recommendation?

**M. Shannon:** Tous les points essentiels que j'ai mentionnés existaient avant la vérification, tout au moins à ma connaissance.

**M. Kilpatrick:** C'est exact.

**The Vice-Chairman:** Mr. Deputy Minister, on page 11 of your statement, you mentioned the trade officers recruited abroad to help the Canadian officials working on the trade program outside Canada. Are there other trade officers who come out from Canada so as to help your Canadian officials to promote our products?

I ask this because in the *Public Accounts of Canada*, volume II, part 2, there appeared the following:

[Text]

Contributions à des personnes, groupes de personnes, conseils et associations en vue de favoriser l'augmentation des ventes de produits canadiens à l'étranger—33,717,627\$.

**Mr. Schumacher:** I believe that is the funding for the PEMD program.

**Le vice-président:** Est-ce que le ministère embauche des *business brokers* rémunérés selon leur performance? *They are paid on commission.* Est-ce que le ministère embauche de telles personnes qui formeraient une structure au-delà des ressources que l'on retrouve dans les ambassades ou les consulats canadiens?

The kind of theme of business broker paid on commission only. Do you have this kind of theme?

**Mr. Schumacher:** I think the closest we would have to that kind of an arrangement would be the trading houses that exist in Canada. These are people that in effect work on a basis of commission on sales. The new reformatted PEMD program that starts as of April 1 has provisions that make it much easier for individual trading houses to obtain support from the program to go abroad to seek out opportunities for the companies they represent. So in effect we provide that kind of assistance but only indirectly through the medium of trading. We do not hire them directly.

**Mr. Shannon:** Indeed, one of the services our posts would offer to an exporter is to identify who are the best brokers and who are the best facilitators in any market, that these would be... their services would be absorbed by the company in question.

The one thing we do, as a government, that is not related but is important is from time to time we do seek legal advice when trade policy issues arise and where we need assistance in a given market with respect to the best way of countering a problem.

• 1135

An example would be the softwood lumber problem with the United States, where we felt we needed legal advice and counsel. But that is a different kind... that I would regard as a legitimate expenditure of public funds, but not... it is on a policy, generic problem, as opposed to a promotional effort.

**Le vice-président:** Supposons que des *business brokers* manifestent de l'intérêt pour aller travailler en Angleterre et discuter avec les fonctionnaires canadiens sur place de la possibilité de les protéger dans toute vente additionnelle que leurs efforts pourraient amener. Est-ce une formule qui pourrait être adoptée à l'avenir?

[Translation]

Contributions to persons, groups of persons, councils, and associations to promote the development of Canadian export sales—\$33,717,627.

**M. Schumacher:** Je crois qu'il s'agit des crédits affectés au Programme de développement des marchés d'exportation.

**The Vice-Chairman:** Does the department hire business brokers that are paid according to their performance? They are paid on commission. Does the department hire such people, who would make up an additional structure besides the resources one finds in the embassies or the consulates?

Je songe à des courtiers d'affaires rémunérés seulement à la commission. Or, comptez-vous ce genre d'employés?

**M. Schumacher:** À mon avis, ce qui se rapproche le plus de ce genre d'arrangements se trouve dans les sociétés de commerce au Canada. Les employés travaillent en effet à la commission. Le nouveau programme de développement des marchés d'exportation, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> avril, facilite de beaucoup l'accès de ces sociétés de commerce aux crédits fournis par ce programme et qui leur permettent de chercher de nouveaux marchés à l'étranger pour les entreprises qu'elles représentent. Nous fournissons donc ce genre d'aide mais seulement de façon indirecte, par le truchement d'activités commerciales. Nous n'embauchons pas de courtiers de ce genre directement.

**M. Shannon:** D'ailleurs, nos postes diront à un exportateur qui sont les meilleurs courtiers et les meilleurs intermédiaires dans n'importe quel marché, et leurs services seront retenus par la société d'exportation en question.

En tant que gouvernement, une des choses importantes que nous faisons de temps à autre, même si ce n'est pas lié à ce dossier, c'est consulter des avocats lorsque se présentent des questions liées aux politiques commerciales et aussi lorsque nous avons besoin de savoir comment nous y prendre pour surmonter un problème donné dans un marché précis.

On pourrait par exemple citer le cas du commerce du bois d'oeuvre avec les États-Unis, où nous avons estimé avoir besoin de l'aide d'avocats. C'est toutefois une dépense assez différente mais tout à fait légitime de deniers publics... Enfin il s'agit cependant d'une question de politique, c'est-à-dire d'orientation plus générale par opposition à des efforts de promotion.

**The Vice-Chairman:** Let us suppose that some business brokers are interested in going to England to discuss with Canadian civil servants over there the possibility of protecting them in any additional sale they could get. Could something like that be worked out in the future?

[Texte]

Some business brokers in place who have some agreement, and they are accepted by the embassy or—

**Mr. Kilpatrick:** I think the answer to that is no. About our being involved in paying these, as Mr. Shannon said, what we do quite often is someone of that sort comes to the embassy and says I am in that business, can you help identify Canadian companies I can represent? Our people would be pleased to try to find Canadian companies that might be interested in the services of that broker and arrange for those contacts. But we would not pay a commission to a broker directly.

**Le vice-président:** Merci. Il y a une section du rapport du vérificateur qui n'a pas été étudiée, et j'aimerais que le Comité en tienne compte lorsqu'il rédigera son rapport au cours des prochains jours. Cela concerne les paragraphes 9.37 à 9.44. Le ministre en fait mention à la page 5 de sa déclaration. M. Dye constate que les méthodes utilisées par les gestionnaires du programme PDME pour recouvrer les montants versés aux entreprises ne sont pas adéquates. Vous n'avez peut-être pas tous les détails en main. Si tel est le cas, je vous demanderais de nous les faire parvenir d'ici quelques jours afin de ne pas retarder la rédaction de notre rapport.

J'ai cinq questions spécifiques. Premièrement, à combien s'élèvent les sommes que le ministère doit recouvrer et combien y a-t-il d'entreprises d'impliquées dans ces recouvrements-là?

**Mr. Schumacher:** I will answer your last question first. About the number of companies that are currently involved in this recovery exercise, there are approximately 5,500 companies that were delinquent in business data reports up to April 1, 1986. Those companies have been contacted, and we have had a response, as I mentioned earlier, from about 45% of them. The remainder are being followed up on by registered letter, and we expect to have that backlog cleared within the next two months, at which time we will do this current fiscal year.

About how much can be got back, to date, as I mentioned, we have recovered approximately \$2 million from the 45%. I would estimate we can probably expect perhaps another \$1 million of that, with the balance of the companies that have not responded. The reason I say that is I suspect a large number of the companies that have not responded are perhaps no longer in business or are just going to be very difficult to get collections from.

**Le vice-président:** À combien s'élèvent ces sommes qui sont réellement irrécouvrables?

These debt total how much money?

**Mr. Schumacher:** I do not have a figure for those in particular, but if you consider that the program involved expenditures over the past 15 years of \$175 million and we recovered, to the completion of last fiscal year, approximately \$8 million, adding the \$2 million brings it up to \$10 million, and perhaps another brings it up to \$11

[Traduction]

Je songe à certains intermédiaires ou courtiers qui se sont entendu avec les fonctionnaires et sont acceptés par l'ambassade ou. . .

**M. Kilpatrick:** Je crois qu'il faut répondre non. Pour ce qui est de la rémunération, comme l'a dit M. Shannon, très souvent, quelqu'un qui travaille dans ce domaine s'adresse à l'ambassade et demande si on peut l'aider à trouver des entreprises canadiennes qu'il peut représenter. Nous le faisons volontiers et nous essayons donc d'arranger des contacts. Toutefois, nous ne payons pas directement de commission à un courtier.

**The Vice-Chairman:** Thank you. One section of the Auditor General's report has not been studied, and I would like the committee to take it into account when you write your report in the days ahead. It concerns paragraphs 9.37 to 9.44. The Minister mentions it on page 5 of his statement. Mr. Dye mentions that the methods used by the PEMD managers to recover the money paid out to companies are inappropriate. Perhaps you do not have all the details with you. If such is the case, I would ask you to send them to us in the next few days, so as not to delay the preparation of our report.

I have five specific questions. First of all, how much money must the department recover, and how many companies are concerned?

**M. Schumacher:** Je vais commencer par répondre à votre dernière question. Au sujet du nombre d'entreprises qui feront l'objet de ces recouvrements, il y a environ 5,500 entreprises dont les paiements étaient en souffrance d'après les données figurant dans les rapports au 1<sup>er</sup> avril 1986. Nous avons joint ces dernières et 45 p. 100 d'entre elles ont répondu. Nous cherchons à relancer les autres par courrier recommandé et nous attendons à ce que cet arriéré soit liquidé d'ici deux mois, lorsque nous commencerons notre étude de l'année financière courante.

Pour ce qui est des montants que nous pouvons recouvrer, jusqu'à ce jour, nous avons reçu environ 2 millions de dollars de ces 45 p. 100 d'entreprises. À mon avis, nous pouvons donc nous attendre à recevoir environ 1 million de dollars de plus de la part des entreprises n'ayant pas encore répondu. Je soupçonne cependant qu'un assez grand nombre des entreprises n'ayant pas encore répondu ne sont peut-être plus en exploitation ou bien, il sera peut-être très difficile d'en obtenir de l'argent.

**The Vice-Chairman:** What are the amounts that are really not recoverable?

Ces mauvaises créances totalisent combien?

**M. Schumacher:** Je n'ai pas de chiffres là-dessus, mais si vous tenez compte du fait que les dépenses liées au programme au cours des 15 dernières années ont atteint 175 millions de dollars et qu'à la fin de la dernière année financière, nous avons recouvré environ 8 millions de dollars, si on ajoute à cela le 2 millions de dollars de plus,



[Text]

million. That would mean the program would have had net expenditures over the 15-year period of about \$164 million.

[Translation]

cela donne 10 millions de dollars et avec un autre million, 11 millions de dollars. Cela veut dire qu'échelonnées sur 15 ans, les dépenses liées à ce programme auront atteint environ 164 millions de dollars.

• 1140

As we mentioned earlier, the sales that have been identified just to last year were \$6.5 billion, which means that for the funds expended—the \$164 million expended—some \$6.5 billion in export sales were achieved; which would be a ratio of about \$40 of sales returned for each \$1 of PEMD expenditures.

**Le vice-président:** Quel pourcentage du chiffre d'affaires total les mauvaises créances représentent-elles?

The percentage of bad debts, based on the volume of business you did.

**Mr. Schumacher:** It is not bad debts. It is money that was given to companies on a cost-sharing basis—

**The Vice-Chairman:** No, those you are now sure we will never recover.

**Mr. Schumacher:** We cannot estimate that yet. As I say, we are in the process of going back to these companies with a second registered letter. We are trying other means to locate the companies in cases where the letters have been returned because of changes of address or whatever. It is very difficult to say at this time.

**Le vice-président:** Il y a 5,500 compagnies fautives. Quelles mesures tangibles et sévères avez-vous prises pour réduire ce nombre? Quel est maintenant l'échéancier d'attaque? Combien de jours attendez-vous avant de mettre en marche le mécanisme de perception?

**Mr. Schumacher:** The measures we have put into place include the fact that monthly senior management will now receive a print-out of any companies that are delinquent, for the companies that have not filed reports, and these companies will be followed up to ensure they put the necessary reports in.

The contracts as well have been made much stricter in the sense of the requirement to report. It has been stressed. There is a penalty for not reporting, in the sense that a company cannot apply for further assistance without being up to date in the reports. The usual repayment period is three years. The company is required to report one year after the approval and for two years subsequent to that.

Another means that has been taken to increase recoveries, in addition to the fact that we are quite certain now we are going to get 100% reporting and we are not going to be in a situation like we have been, with so many companies delinquent in their reporting... the other means of increasing the cost recovery on the program was, as Mr. Kilpatrick mentioned, that rather than debating with the company whether the project resulted in specific

Comme nous l'avons dit plus tôt, toutes les ventes réalisées jusqu'à l'an dernier totalisent 6,5 milliards de dollars pour des dépenses de 164 millions de dollars; ce qui donne un rapport d'environ 40\$ de vente pour chaque dollar de dépenses effectuées en vertu du PDME.

**The Vice-Chairman:** What is the percentage of bad debts to the total volume of business you did?

Le pourcentage des mauvaises créances, par rapport à votre chiffre d'affaires.

**M. Schumacher:** Ce ne sont pas de mauvaises créances. C'est de l'argent qui a été remis aux compagnies sur une base de partage de frais. . .

**Le vice-président:** Non, ça, vous êtes absolument sûrs et certains que nous n'en verrons jamais un sou.

**M. Schumacher:** Nous ne pouvons pas encore en faire l'évaluation. Comme je l'ai dit, nous sommes à envoyer une deuxième lettre sous pli recommandé à toutes ces compagnies. Nous employons aussi divers autres moyens pour essayer de les trouver lorsque ces lettres nous seront revenues à cause du changement d'adresse ou que sais-je. C'est difficile à dire à l'heure actuelle.

**The Vice-Chairman:** There are 5,500 companies at fault. What tangible, hard-nosed steps have you taken to decrease that number? What is the timetable of your attack right now? How many days do you wait before setting the collection mechanism in motion?

**M. Schumacher:** Quant aux mesures... la haute direction recevra maintenant mensuellement une liste des compagnies délinquantes, des compagnies qui ne nous ont pas envoyé les rapports, et nous ferons en sorte que ces rapports nous soient fournis.

Les dispositions des contrats concernant les rapports à remettre sont beaucoup plus strictes maintenant. On le souligne d'ailleurs. Nous imposons une pénalité si le rapport ne nous est pas remis, c'est-à-dire que la compagnie n'a droit à aucune aide supplémentaire avant de nous avoir fourni des rapports mis à jour. La période habituelle de remboursement est de trois ans. La compagnie doit nous envoyer un rapport un an après la date d'approbation et pendant les deux années subséquentes.

Grâce à ces mesures, nous obtiendrons maintenant 100 p. 100 des rapports exigés et ne nous retrouverons plus dans la situation que nous avons connue, avec tant de compagnies délinquantes... Quant aux autres mesures prises pour augmenter le taux de recouvrement, comme M. Kilpatrick l'a dit, plutôt que d'entamer un long débat avec la compagnie à savoir si le projet avait eu comme résultat des ventes précises au niveau d'un marché donné,

## [Texte]

sales in that market, we assess the repayment on a basis of total sales to that market from some agreed base.

**Le vice-président:** Ceux qui ont participé à l'évaluation et aux recommandations dans ces dossiers sont-ils impliqués dans le processus de recouvrement, d'une manière ou d'une autre?

**Mr. Kilpatrick:** The new systems we have put into place were done in consultation with the Office of the Controller General, and indeed on the advice of some outside consultants. So we have been consulting others about the new measures.

I would just like to make one clarification. As I mentioned earlier, the program is designed as a risk-sharing program, and the recoveries are based on increased sales. So there are many instances. . . in fact, in many cases especially the larger companies come to this program when the risk is high. So where they are not successful on a bid, or where no increased sales result, of course there is no recovery of funds.

**Le vice-président:** Sait-on pourquoi ce nombre est aussi élevé? On a peut-être fait erreur au niveau du diagnostic de l'entreprise qui veut réellement exporter. Avant d'exporter, il faut couvrir son propre marché. Il y en a qui sont tentés par l'exportation parce qu'ils sont admissibles à des programmes d'aide. Est-ce qu'on ne cherche plus autant à s'assurer que l'entreprise a l'expertise nécessaire pour exporter? Souvent on n'a pas de directeur des ventes à l'exportation à plein temps parce qu'on n'a pas un volume suffisant. Il y a des experts qui le font à temps partagé. S'assure-t-on de plus en plus que ces entreprises-là ont bien couvert leur marché local, régional, provincial et national avant de les encourager à faire une recherche de marchés pour laquelle elles ne sont pas prêtes?

• 1145

**Mr. Kilpatrick:** As Mr. Schumacher mentioned, we have tightened up the criteria. But it might be useful just to explain to you what we are doing, what the process is. When a company applies for a PEMD grant the analysis is done by usually people in DRIE of the company itself, to be satisfied that they have the financial strength, that their product is competitive, that they have the right calibre of management, before it is approved. Also, in every instance our posts in the country concerned are consulted and asked whether or not there is a market in the country for the product concerned. So we endeavour, and we have tightened that up even more, to ensure that we are dealing with companies that are serious and able to do it.

Again, I would like to emphasize that this is also cost-sharing. And that in itself brings a certain amount of discipline. So the company that is applying is paying 50% of the costs. That does discourage some. They are not

## [Traduction]

nous convenons d'une base qui sert de point de référence lorsqu'il s'agit d'établir un rapport entre les ventes totales de la compagnie par rapport aux ventes au niveau de ce marché.

**The Vice-Chairman:** Are the people who were involved in the evaluation and the recommendations also involved in the recovery process in one way or another?

**M. Kilpatrick:** Les nouveaux systèmes mis en place ont été conçus après consultation avec le bureau du Contrôleur général et certains experts-conseils de l'extérieur. Nous en avons donc consulté d'autres concernant ces nouvelles mesures.

Un éclaircissement, cependant. Comme je l'ai dit plus tôt, le programme prévoit un partage des risques et les recouvrements sont fondés sur l'augmentation des ventes. Donc, dans bien des cas... à vrai dire, les grosses compagnies, surtout, viennent nous voir quand le risque est élevé. Si la proposition qu'une de ces compagnies peut soumettre n'est pas acceptée, ou lorsqu'il n'y a pas d'augmentation du chiffre de vente, alors il est évident qu'il n'y a pas de recouvrement de fonds.

**The Vice-Chairman:** Do we know why the figure is so high? Maybe we made a mistake in judging that whatever business it is really wanted to export. Before exporting you have to cover your own market. Some are tempted to export because they are eligible for aid programs. Are we not trying as hard to make sure that the business in question has the necessary expertise to export? Often you do not have any export sales director on a full-time basis because you do not have enough volume. Some experts do it on a shared-time basis. Are we making sure that those firms have fully covered their local, regional, provincial and national markets before giving them incentives to research markets for which they are not yet ready?

**M. Kilpatrick:** Comme l'a dit M. Schumacher, les critères sont maintenant plus sévères. Mais il serait peut-être utile de vous expliquer un peu ce que nous faisons, quelle méthode nous employons. Quand une compagnie fait une demande pour obtenir une subvention en vertu du PDME, ce sont les fonctionnaires du MEIR qui font une analyse de la compagnie pour être bien sûrs qu'elle a les moyens financiers nécessaires, que le produit est concurrentiel, qu'elle a un bon calibre de gestion et tout cela avant que la demande de subvention ne soit approuvée. Dans chaque cas, aussi, nous consultons nos missions à l'étranger pour savoir s'il existe un marché pour le produit. Nous faisons donc des efforts encore plus concertés pour nous assurer que nous faisons affaire avec des compagnies sérieuses qui peuvent «livrer la marchandise».

Encore une fois, je tiens à souligner qu'il y a un partage des frais, ce qui assure quand même un certain sérieux: après tout, la compagnie prend 50 p. 100 des frais à son compte. Ce qui a tendance à décourager certains intéressés. Tout

**[Text]**

getting an entire free ride and the costs are carefully examined. There is a company contribution which goes some way to ensuring that people are not just applying because it is not their money.

**Le vice-président:** Parmi ces entreprises-là, il y en a qui bénéficient de l'aide provinciale de la Société de développement industriel du Québec. Je connais un peu mieux cette province-là, et vous comprenez pourquoi. On accorde jusqu'à 90 p. 100 des frais d'implantation et de prospection, et le prêt est remboursable cinq ans plus tard, en fonction des résultats des ventes. Il n'y a aucune garantie, aucune signature personnelle, aucune obligation donnée en garantie. Aucune institution bancaire qui se respecte ne ferait un tel prêt sans avoir de garanties.

Ne trouvez-vous pas que ce genre d'approche puisse contribuer au fait que de nombreuses entreprises ne remboursent pas le ministère? Quand on parle de 90 p. 100, ce n'est que le profit anticipé qu'ils appuient.

**Mr. Schumacher:** I think that is why, for instance, in terms of the PEMD program, we have insisted on the principle that there has to be a fair sharing of the financial burden. We have had pressure on numerous occasions to go to 90% assistance, particularly on some feasibility-type studies, pre-feasibility studies, and we have resisted that pressure simply because we feel that the company has to have a financial stake in the export activity to ensure that he is serious and, above all, that he has the financial capability to follow through on the project.

I would just again stress the fact that the program is not there just to hand out money indiscriminately; there is in fact a substantial rate of refusals, of turn downs. As I mentioned earlier, I think, there were 45,000 applications during the life of the program only 32,000 of which were approved. In other words, one in three applications that came in the door were turned down. And that does not even count the companies that were counselled against even bothering to fill out an application when it was assessed that the company really did not have the capability to enter export activity at that point in time.

So I think we are not really in the business of just encouraging indiscriminate export activity. And the fact as well is that we now have a provision in the program, if a company has had seven approvals and has not had any sales results, that is it, they are off our books.

**Mr. Shannon:** The other thing, sir, as I understand it, the funding arrangement, the sharing arrangement under the PEMD program is 50:50; one-half is borne by the exporter and one-half is borne by the program.

**[Translation]**

n'est pas donné gratuitement et les frais sont analysés soigneusement. Les compagnies doivent donc participer aux frais, ce qui a tendance à décourager ceux qui voudraient faire une demande tout simplement parce que ce n'est pas leur argent qui est en jeu.

**The Vice-Chairman:** Among those companies, some of them do get provincial help from the *Société de développement industriel du Québec*. I know that province a little bit better and you will understand why, I am sure. They are granted up to 90% of their start-up and prospecting expenditures and the loan is repayable five years later depending on sales results. There is no guarantee, no personal signature, no bond given as a guarantee. No self-respecting banking institution would ever make any such loan without some kind of collateral.

Do you not think that kind of approach might be contributing to the fact that the department never sees any repayment from many companies? When we are talking 90%, they are not just doing it because of the profit potential.

**M. Schumacher:** Pour ce qui est du PDME, c'est exactement pour cela que nous insistons sur notre principe, c'est-à-dire qu'il doit y avoir partage équitable du fardeau financier. À de nombreuses reprises, on a subi énormément de pressions pour augmenter jusqu'à 90 p. 100, surtout au niveau de certaines études ou études préliminaires de faisabilité, et nous y avons résisté parce que nous croyons tout simplement qu'une entreprise doit participer aux frais d'exportation pour nous garantir son sérieux et, encore plus important, sa capacité financière, de mener le projet à terme.

Encore une fois, le programme n'a pas été mis sur pied pour que nous jetions l'argent par les fenêtres; le taux de refus est assez élevé. Il me semble l'avoir dit un peu plus tôt: il y a eu 45,000 demandes depuis l'implantation du programme, dont 32,000 seulement ont été approuvées. En d'autres termes, on a refusé une demande sur trois. Et nous ne comptons même pas les entreprises à qui nous avons fait comprendre qu'il ne valait même pas la peine de faire la demande lorsqu'on était d'avis qu'elles n'avaient pas ce qu'il fallait pour se lancer dans l'exportation à ce moment-là.

Nous n'accordons pas notre appui à quiconque veut exporter pour le simple plaisir de le faire. Nous avons même maintenant une disposition prévoyant que si nous avons approuvé sept projets pour une entreprise sans qu'elle ne réalise de ventes, alors, ça y est, cette entreprise est rayée de nos livres.

**M. Shannon:** Il ne faut pas, non plus, oublier le programme de partage de frais en vertu du PDME qui revient à 50:50 si je ne m'abuse: la moitié des frais payés par l'exportateur et l'autre moitié en vertu du programme.

• 1150

**Le vice-président:** Merci.

**Mr. Dye,** do you want to add anything to that?

**The Vice-Chairman:** Thank you.

**Monsieur Dye,** vous avez quelque chose à ajouter?



[Texte]

**Mr. Dye:** Not at this time, thank you, Mr. Chairman. Perhaps a wrap-up comment when you get near the end of the meeting. I would be happy to offer some views then.

**Le vice-président:** Très bien.

Au début de la présente réunion, monsieur Shannon, vous avez déposé des réponses à quelques questions soulevées lors de la réunion de mardi dernier. Il y a deux questions qui n'ont pas obtenu de réponse. D'après le procès-verbal, vous deviez nous donner une réponse à ces deux questions dans les prochains jours mais je veux quand même m'assurer qu'on s'est bien compris lors de cette réunion de mardi. La question faisait suite aux commentaires de M. Dye, à savoir qu'il y avait trop de personnel en Europe, comparé à l'Asie, et ce par rapport aux exportations canadiennes. Est-ce que vous comptez répondre à cette question, par écrit, dans les prochains jours?

**Mr. Shannon:** Mr. Chairman, you will have an answer in 24 hours, without question.

**Le vice-président:** Très bien.

L'autre question portait sur les résultats d'un sondage que vous avez promis sur les niveaux de services offerts aux hommes d'affaires étrangers.

**Mr. Shannon:** I did offer to do that, Mr. Chairman. I will follow through on that offer. That will take a bit longer, but you will get a response on that.

**Le vice-président:** D'accord.

Vous avez parlé, je pense, d'un sondage concernant particulièrement cinq à six postes à l'extérieur? Est-ce bien cela?

**Mr. Shannon:** I said, sir, that we would do one. I would put out a telegram to five or six selected posts to get back a response, and I will make the responses available to the committee.

**Le vice-président:** D'accord.

Je pense qu'on a couvert les parties importantes du Rapport du vérificateur général concernant votre ministère. Je dois dire que nous en sommes très satisfaits.

Je demanderais donc à M. Dye de bien vouloir faire des commentaires sur certains points qui ont été soulevés ici.

**Mr. Dye:** Thank you Mr. Chairman. I would like to make some concluding comments, if I may.

From our perspective in the Office of the Auditor General we are pleased with the comments made by Mr. Shannon and his staff on the recommendations contained in my report. He has indicated that significant progress has been made since the audit and that further improvements will be made and are being made.

With regard to levels of service and communicating levels of service, he has indicated that he will be reviewing a sample of posts, and he has just reiterated that a few moments ago. We are looking forward to seeing his report,

[Traduction]

**M. Dye:** Pas pour le moment, merci monsieur le président. Peut-être une sorte de mot de la fin lorsqu'arrivera la fin de la réunion. Je serai alors heureux de vous faire savoir ce que j'en pense.

**The Vice-Chairman:** Fine.

At the beginning of this meeting, Mr. Shannon, you tabled the answers to some of the questions raised during last Tuesday's meeting. There are two questions that have not been answered. According to the record, you are to give us an answer to those two questions during the next few days; I would, however, like to make sure that there was no misunderstanding during last Tuesday's meeting. The question came as a follow-up to Mr. Dye's comments to the effect that there was too much Canadian export personnel in Europe compared to Asia. Are you going to answer that question, in writing, during the next few days?

**M. Shannon:** Monsieur le président, vous aurez la réponse en 24 heures, je vous l'assure.

**The Vice-Chairman:** Fine.

The other question had to do with the results of a poll that you had promised us on the level of services offered to foreign businessmen.

**M. Shannon:** J'ai offert de le faire, monsieur le président. Je donne suite. Cela prendra un peu plus de temps, mais vous aurez aussi cette réponse.

**The Vice-Chairman:** Fine.

I think you said something about a poll having to do more particularly with five or six posts abroad? Is that right?

**M. Shannon:** J'ai dit qu'on allait le faire, monsieur. J'envoie un télégramme à cinq ou six missions choisies, qui m'envoient leurs réponses, que je ferai ensuite parvenir au Comité.

**The Vice-Chairman:** Fine.

I think we have covered all the important issues in the Auditor General's report on your department. I must say we are quite satisfied.

So I would ask Mr. Dye to make his wrap-up comments on the questions raised here.

**M. Dye:** Merci, monsieur le président. Donc, le mot de la fin, si vous me le permettez.

Du point de vue du bureau du vérificateur général, nous sommes heureux des réactions de M. Shannon et de son personnel concernant les recommandations qui se trouvent dans mon rapport. On a constaté un certain progrès depuis la vérification et nous savons que d'autres améliorations auront lieu d'ici peu.

Quant au niveau de service et de communication au sein de ce ministère, il nous a dit qu'il allait passer en revue un échantillon de postes, ce qu'il a confirmé il y a quelques instants. Nous avons bien hâte de voir son

*[Text]*

as well as you are, when this survey is completed at a later date.

He has also indicated that the PEMD program has been redesigned and all the matters in the report have been corrected, including the recovery of some \$1.9 million.

The department has indicated that very substantial improvement has been achieved in the gathering and distribution of economic information and statistics, which we think is useful.

Mr. Shannon has stated that improvements have taken place in terms of relationships with other government departments. We think that was necessary and that it is useful. He has indicated that active discussions are currently under way with the deputy minister at DRIE, Mr. Hession, to enhance working relationships with that department.

And Mr. Shannon has indicated that partial recovery is being achieved on certain services and that further review is being carried out to expand perhaps cost recovery in other areas.

And the department has indicated that it has improved its planning and reporting systems and that these improvements will enhance the ability to measure and monitor program results.

In conclusion, the objectives we set for ourselves with respect to this set of meetings have been achieved. We will report back to you in our follow-up of the department's activities in two years' time after the original audit.

Thank you, sir.

**Le vice-président:** Très bien.

Il y a un autre un point que j'ai retenu et c'est la période d'affectation à l'extérieur. Je sais qu'actuellement elle est plus ou moins de deux ans. Cela n'est pas toujours facile pour les familles, mais je pense que si on veut rentabiliser les frais encourus pour installer nos représentants à l'étranger il faudrait peut-être voir à les affecter pour une plus longue période.

• 1155

Au nom de mes collègues, je vous remercie pour votre disponibilité et pour la qualité de vos réponses.

**Mr. Shannon:** Thank you, sir.

**Le vice-président:** La séance est levée.

*[Translation]*

rapport, tout comme vous, lorsque ce sondage aura été réalisé.

Il nous a dit aussi que le PDME avait été revu et corrigé, qu'on avait vu à régler tous les problèmes soulevés dans le rapport, y compris le recouvrement de quelque 1,9 millions de dollars.

Le ministère nous dit avoir réalisé de véritables progrès au niveau de la collecte de données et de la publication de renseignements et statistiques économiques, ce qui nous semble fort utile.

M. Shannon nous a dit qu'il y avait eu des améliorations au niveau des relations entre ce ministère et certains autres. Nous croyons que c'était nécessaire et que c'est utile. Il nous a dit aussi qu'il y a des pourparlers à l'heure actuelle avec le sous-ministre au MEIR, M. Hession, pour améliorer les relations de travail avec ce ministère.

Et M. Shannon nous a dit aussi qu'il y a un recouvrement partiel des frais au niveau de certains services et que cela pourrait peut-être même augmenter après certaines études.

Le ministère nous a dit aussi avoir amélioré les choses au niveau des rapports et des systèmes de planification et que ces améliorations permettront de mieux évaluer et vérifier les résultats obtenus dans le cadre du programme.

En conclusion, nous avons atteint les objectifs que nous nous étions fixés pour ces quelques dernières réunions. Nous vous reviendrons avec le suivi de notre rapport actuel comme prévu, c'est-à-dire deux ans après notre dernière vérification financière.

Merci, monsieur.

**The Vice-Chairman:** Fine.

There is another point I had and it is the length of postings abroad. I know that presently it is roughly two years. I know it is not always easy for families, but I think that if we want to rationalize what it costs to send our representatives abroad, we might have to look at posting them there for a slightly longer period.

So, in the name of all my colleagues, I thank you both for your availability and the quality of your answers.

**M. Shannon:** Merci, monsieur.

**The Vice-Chairman:** Meeting adjourned.







*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

#### WITNESSES

Thursday, March 26, 1987

*From the Office of the Auditor General of Canada:*

Kenneth M. Dye, Auditor General;  
M.J. McLaughlin, Principal, Audit Operations Branch.

*From the Department of External Affairs:*

Gerry Shannon, Deputy Minister for International  
Trade and Associate Under Secretary of State;  
Al Kilpatrick, Assistant Deputy Minister, International  
Trade Development Branch;  
Brian Schumacher, Director General, Export  
Development Planning and Programs Bureau.

*From the Department of Regional Industrial Expansion:*

T. Ford, Acting Director General, International  
Coordination Branch.

#### TÉMOINS

Le jeudi 26 mars 1987

*Du Bureau du Vérificateur général du Canada:*

Kenneth M. Dye, Vérificateur général;  
M.J. McLaughlin, directeur principal, Direction  
générale des opérations de vérification.

*Du ministère des Affaires extérieures:*

Gerry Shannon, sous-ministre du Commerce extérieur  
et sous-secrétaire d'État;  
Al Kilpatrick, sous-ministre adjoint, Expansion du  
Commerce extérieur;  
Brian Schumacher, directeur général, Planification et  
programmes—Expansion des exportations.

*Du ministère de l'Expansion industrielle régionale:*

T. Ford, directeur général suppléant, Coordination  
internationale.











JUL 19 1989



